



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones  
Internacionales

Doctorado en Relaciones Internacionales

La gestión transnacional en unidades subestatales de  
doble periferia de Argentina, Bolivia y Chile a partir de  
su reconocimiento constitucional. Los casos de Jujuy,  
Tarija y Tarapacá

Doctoranda: Lic. Stella Maris Juste (UNJu-CONICET)

Director: Dr. Eduardo Daniel Oviedo (UNR-CONICET)

Fecha: Febrero de 2018

## **Resumen**

La presente tesis doctoral estudia la gestión transnacional de unidades subestatales de doble periferia (USDPs). Es decir, unidades subestatales insertas en la periferia de un Estado, el cual se encuentra, a su vez, en la periferia del sistema internacional.

El objetivo de la investigación es analizar cómo, a partir del reconocimiento constitucional de ciertas facultades para accionar en la esfera internacional, las USDPs emplearon la gestión transnacional como mecanismo tendiente a contrarrestar la doble dependencia y alcanzar sus objetivos de desarrollo. En este sentido, la gestión transnacional es abordada como la acción política subestatal en dos planos o dos subsistemas, estatal e internacional.

El reconocimiento constitucional de estas facultades favorecieron el vínculo de las USDPs con sus pares en otros países, encontrando similares necesidades y motivaciones para generar un espacio regional transfronterizo con intereses comunes. En consecuencia, la hipótesis del trabajo afirma que, a través de la gestión transnacional, las USDPs se vinculan con otras unidades de similares características, creando intereses supranacionales que emplean en la relación con su propio Estado para reposicionar sus objetivos de desarrollo en la agenda estatal.

Dentro del mencionado universo de relaciones, este estudio se inserta en el espacio temporal comprendido entre las reformas constitucionales que reconocen las capacidades de actuación internacional de las unidades subestatales en Argentina, Bolivia y Chile, hasta la finalización de las segundas presidencias de Cristina Fernández (1994-2015) y Evo Morales (2009-2014), y la primera de Sebastián Piñera (1991-2014) respectivamente.

Para comprobar el supuesto básico de partida, la investigación se organizó en una introducción, cinco capítulos y una conclusión. El primero analiza la condición de doble periferia para contextualizar la situación de dependencia desde la cual las USDPs despliegan la gestión transnacional. El segundo capítulo aborda el marco jurídico estatal y subestatal (según el caso) que reconoce y faculta a las USDPs para su accionar en el escenario internacional. El tercer capítulo presta atención a la especialización institucional de las USDPs para la gestión en el plano estatal y en el plano internacional.

El cuarto capítulo indaga acerca del rol del sector económico-productivo en la gestión transnacional de Jujuy, Tarija y Tarapacá, mientras que el último capítulo estudia las estrategias, temáticas y modalidades de gestión transnacional de los casos de estudio. Y, por último, las conclusiones detallan los resultados obtenidos.

El abordaje teórico del objeto de estudio se realizó principalmente desde la visión de la *interdependencia compleja*, la cual presenta al sistema internacional como un entramado de actores de diversa tipología y naturaleza que interactúan proyectando intereses y demandas. Asimismo, plantean la complejización del sistema mediante la implicación de los gobiernos no-centrales en el contexto internacional, y cómo estos despliegan su accionar al exterior, promoviendo sus intereses a través de canales formales e informales, paralelos a la diplomacia tradicional de los Estados. También se emplearon los aportes de la *teoría cepalina* para explicar la distinción entre centros y periferias y llegar a una conceptualización de la doble periferia. Es decir, la aplicación del *análisis teórico integral* a los casos bajo estudio.

Precisamente la estrategia metodológica empleada fue cualitativa, permitiendo el abordaje contextualizado a los casos y la exploración en profundidad de cada uno de ellos a través de entrevistas, análisis de fuentes bibliográficas y documentales con el objetivo de generar una interpretación explicativa de la realidad política enunciada. La muestra es de extrema diferencia, habiendo seleccionado la provincia de Jujuy (Argentina), el departamento de Tarija (Bolivia) y la región de Tarapacá (Chile). Los tres casos representan distintas adaptaciones de una misma condición de doble periferia en un contexto federal, híbrido y unitario, respectivamente. De esta forma, se estudia cómo el mismo condicionamiento reviste características diferentes en cada unidad subestatal, pero, al mismo tiempo, concita la integración de las unidades a través de intereses supranacionales.

Palabras clave: unidades subestatales – doble periferia – gestión transnacional - desarrollo

## Abstract

This doctoral thesis proposes to study the transnational management of double periphery sub-state units (DPSUs). This means, the international insertion of units that stand themselves in double peripheral situations with respect to the States and the international system.

The purpose of this investigation was to analyze the way double periphery sub-states units employ transnational management to overcome this dual dependence and pursue their development goals, from the constitutional recognition of the capacity to act in the international scene. In this way, the transnational management is studied as the sub-state government management in two subsystems, state system and international system.

The constitutional recognition of the international sub-state faculty helps to link DPSUs with others ones from different countries, finding similar needs and motivations to create a regional cross-border space with common interests. Consequently, the hypothesis of this research affirms that, through transnational management, DPSUs are related with other similar units, creating supranational interests that they use in their relationships with the State to reposition their development interests in the State agenda.

To this end, time period under study begins from the constitutional reforms that recognized the sub-state units capacities for international action through the end of second presidential terms of Cristina Fernández (1994-2015) and Evo Morales (2009-2014), and the first of Sebastián Piñera (1991-2014), respectively.

In order to demonstrate the hypothesis, the investigation has been organized in an introduction, five chapters and conclusion. The first chapter analyses the double periphery condition to contextualize the dependency situation where DPSUs deploy transnational management from. Second chapter studies the state and sub-state legal framework (depending on the case) which recognize and empowers DPSUs to act in the international scene. The third chapter focus on analyze the institutional specialization of DPSUs to act in the state and international levels. The fourth chapter explores the role of the productive-economic sector in the transnational management of Jujuy, Tarija and Tarapacá. The fifth chapter studies the official strategies and modalities of transnational management in the cases under investigation. Finally, the conclusions recapitulate the results obtained.

This research approach was based on theories of *complex interdependence* that considers the international system as a network of actors of diverse type and nature who

interact by projecting interests and demands. This theory likewise propounds the increasing complexity of the system through the implication of non-central governments in an international context, and how these deploy their operations abroad, promoting their interests through formal and informal channels parallels to traditional state diplomacy. Also, the contributions of the *cepalina theory* were used to explain the distinction between centers and peripheries and to arrive at a conceptualization of the double periphery. That is, the application of the integral theoretical analysis to the cases under study.

Precisely, the methodology is qualitative, allowing a contextualized approach and profound exploration of each case through interviews and analysis of bibliographic and documentary sources, with the goal of creating an explicatory interpretation of the articulated political reality. The samples have extreme difference, having chosen the cases of the Jujuy Province in Argentina, the Tarija Department in Bolivia, and the Tarapacá Region in Chile. These represent different adaptations of the same situation of double periphery, in a federal, unitary and hybrid political contexts. In this way the investigation studies how the same conditioning has different characteristics in each DPSUs but, at the same time, it brings them together through supranational interests.

Key words: sub-state units – double periphery – international management – development

## **Agradecimientos**

A mi familia, por su cariño y apoyo día a día.

A mi director, por su guía y por acompañarme en el proceso.

A las personas e instituciones que facilitaron el acceso a la información y compartieron conmigo sus experiencias de gestión.

## **Índice**

*Página*

<b>Introducción general</b>	12
Introducción	13
Problema	16
Hipótesis	16
Objetivo principal	17
Estado del arte	19
Marco teórico	26
Metodología	37
 <b>Capítulo I: La Doble Periferia</b>	 41
1. Introducción	42
2. Primera periferia: Estado-Sistema internacional	46
3. Segunda periferia: Unidad subestatal–Estado	56
4. Conclusión	69
 <b>Capítulo II: Marco jurídico para la gestión transnacional de las USDPs</b>	 72
1. Introducción	73
2. El sistema federal argentino	76
2.1 La Constitución Provincial de Jujuy	83
3. El sistema unitario de autonomías departamentales de Bolivia	85
3.1 El Estatuto del Departamento Autónomo de Tarija	89
4. El sistema unitario de Chile	91
5. Conclusión	96
 <b>Capítulo III: Especialización institucional de las USDPs para la gestión transnacional</b>	 99
1. Introducción	100
2. La ubicación del órgano para la gestión transnacional en la estructura orgánica subestatal	105
3. Misión y funciones	110
4. Organización interna	114
5. Transversalidad	120
6. Conclusión	123
 <b>Capítulo IV: El rol del sector económico-productivo en la gestión transnacional de las USDPs</b>	 129
1. Introducción	130
2. La provincia de Jujuy: entre el activismo de las cámaras Minera y de Comercio Exterior y la autonomía de los tabacaleros y azucareros	133
3. El departamento de Tarija y los actores en torno a la actividad turística	138
4. La región de Tarapacá y la actividad privada alrededor del puerto	

y la zona franca	142
5. Conclusión	145
<b>Capítulo V: La dimensión real de la gestión transnacional de las USDPs</b>	150
1. Introducción	151
2. La modalidad de la gestión transnacional	156
3. La temática de la gestión transnacional de las USDPs	172
4. Las estrategias de la gestión transnacional	184
5. Conclusión	190
<b>Conclusiones</b>	196
<b>Bibliografía</b>	218
<b>Anexos</b>	247
I.Ubicación geográfica de la provincia de Jujuy (Argentina)	248
II.Ubicación geográfica del departamento de Tarija (Bolivia)	249
III.Ubicación geográfica de la región de Tarapacá (Chile)	250
IV.Convenio de cooperación técnica entre el Estado de Israel y la provincia de Jujuy	251
V.Protocolo de cooperación entre el departamento de la Vienne (Francia) y la provincia de Jujuy	252
VI.Carta de intención sobre cooperación en materia de desarrollo entre el departamento de Tarija y la provincia de Jujuy	255
VII.Acta acuerdo entre la región de Tarapacá y la provincia de Jujuy	258
VIII.Memorando de entendimiento entre la región de Antofagasta (Chile) y la provincia de Jujuy	260
IX.Declaración conjunta entre la región de Antofagasta (Chile) y la Provincia de Jujuy	262
X.Acta acuerdo entre la provincia de Jujuy y la gobernación de El Loa (Antofagasta, Chile)	264
XI.Mapa de la Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR)	265
XII.Mapa del Corredor Bioceánico de Capricornio	266

## Índice de tablas

Tabla N° 1	Planos de acción de la gestión transnacional subestatal.
------------	--



Tabla N° 2	Comparación de selectos datos de Jujuy, Buenos Aires y Argentina.
Tabla N° 3	Principales actividades productivas de Jujuy y Buenos Aires.
Tabla N° 4.	Comparación de selectos datos de Tarija, Santa Cruz y Bolivia.
Tabla N° 5	Principales actividades productivas de Tarija y Santa Cruz.
Tabla N° 6	Comparación de selectos datos de Tarapacá, Santiago y Chile.
Tabla N° 7	Principales actividades productivas de Tarapacá y Santiago.
Tabla N° 8	Organización del Estado y el reconocimiento jurídico de la gestión transnacional subestatal.
Tabla N° 9	Organigrama interno de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de Jujuy.
Tabla N° 10	Organigrama interno de la Dirección de Cooperación Internacional de Tarija.
Tabla N°11	Organigrama interno de la Unidad de Integración Regional y Cooperación de Internacional de Tarapacá.
Tabla N° 12	Especialización Institucional de Jujuy (Argentina), Tarapacá (Chile) y Tarija (Bolivia).
Tabla N° 13	Variables de la dimensión política de la gestión transnacional.

### **Tabla de Acrónimos**

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo

BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAINCOTAR	Cámara de Comercio e Industria de Tarija
CCII	Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo (Tarija)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COCHILCO	Comisión Chilena del Cobre
CORE	Consejo Regional (Chile)
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción (Chile)
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
DICORE	Dirección de Coordinación Regional (Chile)
DIFROL	Dirección de Fronteras y Límites (Chile)
DiPEC	Dirección Provincial de Estadísticas y Censo (Jujuy)
EPI	Empresa Portuaria de Iquique (Chile)
FERINOA	Feria Internacional del Noroeste Argentino
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPV	Frente Para la Victoria
GEICOS	Grupo Empresarial del Centro Oeste Sudamericano
GORE	Gobierno Regional (Chile)
GTI Norte	Grupo Técnico Invernal Norte (argentino-chileno)
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina)
INE Bolivia	Instituto Nacional de Estadística de Bolivia
INE Chile	Instituto Nacional de Estadística de Chile
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
INIAF	Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal
JICA	Agencia de Cooperación del Japón
MAS	Movimiento al Socialismo

MECON	Ministerio de Economía de Argentina
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NOA	Noroeste Argentino
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OFEMI	Organización Federal de los Estados Mineros
ONU	Organización de Naciones Unidas
PBG	Producto Bruto Geográfico
PBI	Producto Bruto Interno
PyME	Pequeña y Mediana Empresa
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero (Chile)
SAME	Sistema de Atención Médica de Emergencia
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Argentina)
SIRRI	Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales (Jujuy)
UAJMS	Universidad Autónoma Juan Misael Saracho (Tarija)
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNJU	Universidad Nacional de Jujuy
URAI	Unidad Regional de Asuntos Internacionales
USDP	Unidad Subestatal de Doble Periferia
USDPS	Unidades Subestatales de Doble Periferia
ZICOSUR	Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano
ZOFRI	Zona Franca de Iquique

## **INTRODUCCIÓN**

En el campo de estudio de las relaciones internacionales, la gestión internacional de las unidades subestatales despertó interés investigativo a partir de la década de 1980, en el marco de las transformaciones que modificaron el carácter estadocéntrico del sistema internacional (Keohane y Nye, 1989: 6-8; Rosenau, 1997: 70; Del Arenal, 2009: 209-210). Esto provocó que las relaciones internacionales dejaran de ser una prerrogativa única del Estado<sup>1</sup>, dando lugar a la aparición de nuevos actores (gubernamentales y no gubernamentales) que conformaron un entramado de relaciones intergubernamentales y transnacionales (Keohane y Nye, 1989: 7-8), tal como la gestión transnacional subestatal. Esta nueva situación fue explicada por el enfoque de la “interdependencia compleja”, que surge como crítica a la corriente realista y se sustenta en el contexto global de transformación que propicia la aparición de actores de distinta naturaleza (Keohane y Nye, 1989: 162; García Segura, 2014: 302). No obstante, la emergencia de la gestión internacional subestatal no significó el declive o la sustitución de la política exterior<sup>2</sup> de los Estados (Zeraoui, 2009: 17), sino que aportó complejidad al sistema internacional, puesto que cada nuevo actor irrumpe en la escena internacional con sus propios y particulares intereses.

---

<sup>1</sup>El término Estado se escribe con mayúscula siempre que refiere a la unidad política conformada por territorio, población y poder, para distinguirlo del término estado, en minúscula, que refiere a la situación en que se encuentra una persona o cosa.

<sup>2</sup>Siguiendo la línea de pensamiento clásico, Sarquís sostiene que la política exterior fluye “de adentro hacia afuera”, a diferencia de la política internacional que circula en el sentido opuesto. Entonces, la política exterior es una respuesta a las influencias y estímulos procedentes del contexto externo que se retroalimenta de forma constante. La política internacional en cambio, no está diseñada por un actor en particular, no constituye un plan de acción propiamente dicho, sino que surge como resultado de la manera en que se diseñan y se implementan las políticas exteriores estatales en el sistema internacional (Sarquís, 2009: 37-38).

Esta reconfiguración internacional desembocó en un renovado entorno: un escenario contextual, relacionado a los procesos de apertura comercial externa y apertura política interna; un escenario estratégico, relacionado a la consolidación de una geografía virtual con nuevas modalidades de gestión territorial; y un escenario político, vinculado a la modernización del Estado y a una reinención de las unidades subestatales como gobiernos territoriales responsables de su propio desarrollo (Boisier, 2004: 34).

Al contrario de suponer que este nuevo contexto debilita el rol del Estado, autores como Keating (1993: 5) y Rusell (2010: 101-102) sostienen que estos cambios han innovado en la relación del Estado con las unidades subestatales, reforzando su autoridad a través de la descentralización de funciones y permitiendo la apertura a la intervención de los gobiernos subestatales. En el mismo sentido, Hocking (2006: 42-43) señala que, en realidad, no se trata de una pérdida de poder estatal sobre las relaciones internacionales, sino una “relocalización del poder”<sup>3</sup> en las relaciones entre el Estado y las unidades subestatales, producto de la globalización.

Según Zubelzú, la intensificación en el accionar internacional de las unidades subestatales se produjo en respuesta a la combinación de estímulos de origen sistémico y doméstico. Los primeros refieren a los procesos de interdependencia y globalización que actúan de forma asimétrica (Zubelzú, 2006: 148). Los estímulos domésticos en cambio, obedecen a los procesos internos de un Estado que, para mantener su funcionalidad y autoridad, ha ido perdiendo el rol de único actor internacional mientras que en el plano interno enfrenta un proceso de descentralización funcional (Zubelzú, 2006: 148). Ambas fuerzas, sistémicas y domésticas, interactúan complejizando el sistema internacional sumando actores, interrelaciones e intereses.

No obstante, la producción del contenido y la ejecución de la política exterior continúan siendo funciones exclusivas del Estado, mientras que la gestión subestatal en el plano internacional proporciona un instrumento complementario que brinda un mayor margen de acción para la consecución de los intereses subestatales (Doval en Calvento, 2014: 304). Tal como lo señalan Colacrai y Zubelzú (2004: 2), las unidades subestatales no fijan el contenido de la política exterior del Estado, es decir *el qué* de la misma, puesto

---

<sup>3</sup>Hocking abordó la relocalización del poder en las relaciones entre el Estado y sus unidades subestatales en los siguientes aspectos: 1) en la relación entre las unidades subestatales y otros actores internacionales; 2) en la relación entre las unidades subestatales de un mismo Estado; y 3) en la relación entre el Estado y las unidades subestatales (Hocking, 2006: 42-43).

que esa es una materia reservada al gobierno nacional, pero tienen posibilidades de influir en *el cómo*.

En consecuencia, la gestión internacional de las unidades subestatales es entendida como una política pública de gobiernos subestatales en el escenario internacional cuyo fin es perseguir el desarrollo local (Calvento, 2016: 300). En ese sentido, no se trata de un accionar opositor a la política exterior del Estado sino que, como sostiene Duchacek, existe una “coordinación constructiva y una acción complementaria entre la diplomacia nacional y la gestión transnacional” (Duchacek en Maira, 2010: 27).

El ámbito de actuación inmediata de las unidades subestatales es su propio territorio, el cual administra y sobre el que se han producido procesos socioeconómicos y políticos de carácter sistémico que impactaron en el mismo (Calvento, 2016: 299). Por tanto, las unidades subestatales desarrollan vinculaciones en un doble plano para la persecución de sus objetivos de desarrollo: dentro del Estado, y fuera de él, buscando superar los límites locales y estatales en la persecución del desarrollo. En consecuencia, la gestión subestatal tiene un carácter transnacional, se desarrolla en el Estado y fuera de él, en el sistema internacional.

Las unidades subestatales presentan diversas condiciones que determinan su forma de inserción internacional. Al respecto, cabe preguntarse: ¿Se hallan todas las unidades subestatales bajo las mismas condiciones para implementar acciones de gestión en el plano internacional? ¿Cómo influye la relación entre las unidades subestatales y el Estado, y la inserción de ese Estado en el sistema internacional? Aquí emergen los conceptos de periferia y doble periferia, los cuales obligan a preguntarse: ¿Cuál es el perfil de gestión transnacional que presentan las unidades subestatales situadas en la doble periferia? ¿Qué estrategias transnacionales son empleadas desde la doble periferia?

Ante estos interrogantes, esta investigación analiza el accionar internacional de las unidades subestatales de gobierno a través de la gestión transnacional, focalizando en las unidades en situación de “doble periferia”, es decir, unidades subestatales que se encuentran en la periferia del Estado y en donde, además, ese Estado se sitúa en la periferia del sistema internacional.

El **problema** que se presenta reside en saber cómo las unidades subestatales de doble periferia (USDPs)<sup>4</sup> emplean la gestión transnacional para alcanzar los objetivos de

---

<sup>4</sup> De aquí en más el término USDPs será empleado en referencia a los casos en estudio de la presente investigación, es decir, a Jujuy, Tarija y Tarapacá. Se especificará cuando el término refiera a USDPs de forma general.

desarrollo en una situación de doble dependencia. Para ello, se toman los casos de la provincia de Jujuy en Argentina, el departamento de Tarija en Bolivia y la región de Tarapacá en Chile (ver posiciones geográficas en Anexos I, II y III). Tales unidades subestatales, con diferentes características, están condicionadas por la doble periferia en la que están insertas y desde la cual despliegan su gestión transnacional.

Las constituciones nacionales y locales reconocieron y ampliaron las facultades de las unidades subestatales en materia de gestión transnacional, es decir, de gestiones en el sistema internacional acordes con las políticas de los Estados a los cuales pertenecen. Esta acción transnacional se presenta como una herramienta alternativa al *lobby* o cabildeo, la persuasión y otras estrategias que inciden sobre la planificación e instrumentalización de la política exterior del Estado. A su vez, constituye un instrumento de política subestatal para unidades que afrontan doble dependencia, del Estado y del sistema internacional, situación que obstaculiza el despliegue de estrategias para la consecución de los objetivos de desarrollo de lo que la presente tesis denomina USDPs.

Durante el periodo bajo estudio, el reconocimiento de la gestión transnacional favoreció el accionar en el escenario internacional de Jujuy, Tarija y Tarapacá, inmersas en similares necesidades y coincidencia de motivaciones para generar un espacio regional transfronterizo con intereses supranacionales comunes. En consecuencia, los tres casos analizados permiten enunciar, en principio y solamente aplicable a este universo, la **hipótesis** que las USDPs se vinculan con otras unidades de similares características a través de la gestión transnacional, no sólo para intensificar las tradicionales interacciones, sino para crear intereses supranacionales que emplean en la relación con sus respectivos Estados con miras a reposicionar sus objetivos de desarrollo en la agenda estatal.

Los casos abordados, es decir Jujuy, Tarija y Tarapacá, intensificaron la gestión transnacional fronteriza (bilateral y multilateral) y, en menor medida, hacia el resto del mundo, a partir del reconocimiento constitucional de dicha facultad en 1994, 2009 y 1991, respectivamente <sup>5</sup>. La gestión transnacional fronteriza de las USDPs favoreció la construcción de un interés supraestatal que influye sobre el Estado en proyectos de infraestructura y conectividad necesarios para el desarrollo de la subregión. A su vez, a través de la actuación en los dos planos de la gestión transnacional, estatal e internacional, las USDPs fortalecen una región transnacional cuyo desarrollo futuro podría significar

---

<sup>5</sup>Cabe destacar que hay una similitud con el Estado en la medida en que ambos, el Estado y la unidad subestatal, expanden principalmente sus relaciones al espacio o ámbito regional inmediato.



una nueva forma de inserción internacional para las USDPs mediante la creación de un bloque regional subestatal.

El recorte territorial identificó USDPs que reúnan diferentes características y que pertenezcan a una misma región geográfica (comprendida en el centro-oeste sudamericano) y diferentes Estados, de manera tal de evaluar como el entorno impacta en la formación y la construcción de la gestión transnacional.

El recorte temporal del estudio comprende el periodo desde el reconocimiento de la capacidad de actuación internacional de las USDPs en los textos constitucionales de cada Estado hasta la finalización de las segundas presidencias de Cristina Fernández y Evo Morales, y la primera presidencia de Sebastián Piñera: Argentina 1994-2015, Bolivia 2009-2014 y Chile 1991-2014.

El **objetivo principal** propone comprender como las USDPs emplean la gestión transnacional como herramienta para superar la doble dependencia del Estado, y del sistema internacional, en la que se encuentran insertas.

Para lograr este propósito, el primer paso consistió en determinar la doble dependencia o la inserción doblemente periférica de las unidades subestatales bajo estudio. El análisis se centró en cada una de las relaciones de dependencia en las que se encuentran las unidades subestatales de esta investigación. Primeramente el estudio enfoca la relación entre el Sistema internacional y el Estado, para comprobar la inserción periférica de Argentina, Bolivia y Chile. Seguidamente, analiza la relación entre el Estado y las unidades subestatales, que determinan la inserción periférica de Jujuy, Tarija y Tarapacá. De esta forma, el estudio de ambas situaciones de dependencia permite contextualizar el despliegue de la gestión transnacional de las USDPs.

El segundo paso residió en identificar cuáles son los límites formales que definen la gestión transnacional subestatal. En el entendimiento de tales limitaciones, se estudiaron las capacidades y las competencias que el Estado ha concedido a las unidades subestatales o que éstas han conservado para sí mismas sobre la gestión transnacional, en virtud de la forma de Estado en cada caso. Se analizan con especial énfasis los textos constitucionales de Argentina, Bolivia y Chile, e instrumentos complementarios tales como constituciones y estatutos provinciales o departamentales y normativas nacionales, según el caso. Indagar este aspecto permite conocer si la gestión transnacional de las USDPs ocurre dentro de los límites establecidos en los marcos legales o si la misma escapa a estas limitaciones.

El tercer objetivo del estudio es realizar una descripción detallada de la especialización institucional de las USDPs. Para ello, se puso foco en el diseño organizacional interno de las unidades subestatales y en los organismos que ellas han dispuesto para la gestión transnacional. El estudio de la ingeniería institucional da cuenta de la lectura que realizan las mismas acerca de los condicionamientos que las limitan y las estrategias que emplean para superarlos. Se combinan elementos relativos a la descentralización de las funciones del Estado y a la creatividad de los gobiernos de las USDPs para adaptar sus órganos de gobierno de acuerdo a sus intereses.

El cuarto objetivo específico que se plantea, es el análisis del rol del sector económico-productivo de Jujuy, Tarija y Tarapacá en la construcción de la gestión transnacional. Se indaga el rol del actor privado en un contexto de doble periferia y su significancia en el accionar de las USDPs, de manera tal de lograr un abordaje integral que no reduzca al análisis a la actuación del gobierno subestatal y contenga una visión entera de la complejidad de la gestión transnacional.

Luego, en articulación con los objetivos específicos anteriormente mencionados, se propuso el estudio de la dimensión política de la gestión transnacional de la doble periferia. El estudio se enfocó en las modalidades de inserción de las mismas, en el tipo de estrategias empleadas y en las temáticas de interés desarrolladas. Estas variables permitieron determinar el perfil de gestión transnacional de las USDPs según las capacidades y límites reconocidos, la temática, las estrategias de vinculación que efectúan y la organización gubernamental que disponen para ello. Aquí no solo importa la voluntad de las USDPs de trasladar una temática de interés a la gestión transnacional sino, también, de que ese interés tenga respuesta en otro actor internacional y los resultados que se produzcan para superar la doble dependencia.

Por último y a partir de los conocimientos resultantes de los objetivos mencionados, las conclusiones resumen cómo la gestión transnacional emplea estrategias superadoras de la doble periferia (estatal y sistémica) en orden a alcanzar sus objetivos de desarrollo. Para ello se pondrán en evidencia todos los factores que caracterizan la situación de doble periferia y cómo estos influyen en la forma en que las unidades subestatales diseñan estrategias que buscan promover intereses propios de desarrollo en el escenario estatal e internacional. En esta relación se desentraña la visión de las USDPs acerca de los condicionamientos estatales y sistémicos que influyen en su crecimiento y las oportunidades que encuentran para generar posibilidades de desarrollo alternativas que superen la doble dependencia.

En cuanto al **estado del arte**, el accionar internacional de las unidades subestatales ha sido abordado tradicionalmente a través de tres enfoques: desde las *transformaciones del sistema internacional*, el *desarrollo local*, y los *estudios sobre paradiplomacia*.

El enfoque que se ocupa de *las transformaciones del sistema internacional* (Keohane y Nye, 1989; Robertson, 1995; Rosenau, 1997; Omaha, 1997; Hooghe y Marks, 2001) se centra en la pérdida del rol protagónico del Estado como único actor de las relaciones internacionales y el paso a la interdependencia compleja (Keohane y Nye, 1989). Sus mayores exponentes, Keohane y Nye (1989), critican la concepción estado-céntrica del sistema internacional y abren la mirada hacia la existencia de una pluralidad de actores que forman un entramado de conexiones de distinta naturaleza<sup>6</sup>.

En la misma línea Roland Robertson (1995) conceptualiza la “glocalización” como el fenómeno producto de la globalización y de la localización que resulta en “[...] la interpenetración de lo que convencionalmente se denomina global en lo local, o –en un sentido más abstracto- de lo universal en lo particular” (Robertson, 1995: 30), haciendo referencia a la expansión de los límites locales y a como algunas ideas y prácticas de origen local pueden llegar a convertirse en instituciones globales, cambiando el centro de atención de análisis de los actores a las interacciones existentes.

También Rosenau (1997) advierte la aparición de un fenómeno de fragmentación que reorganiza la autoridad del sistema internacional en instancias transnacionales (organizaciones internacionales, regionales, entre otras) e instancias subestatales (gobiernos locales, minorías, etc.). Rosenau se refiere a las anteriores como fuerzas fragmentadoras descentralizantes y fuerzas integradoras centralizantes, respectivamente. Mientras que los aportes de Hooghe y Marks (2001) hablan de *Muti-Level Governance* como un proceso de desagregación y dispersión que describe un sistema de negociación entre distintas jurisdicciones territoriales. No significa la pérdida de poder del Estado, sino una desagregación en partes funcionalmente distintas. Asimismo Kenichi Omaha (1997) pone el acento en el fin del Estado-Nación y el empoderamiento de las regiones como efecto de la globalización, estudiando la existencia de zonas económicas naturales

---

<sup>6</sup>En el análisis de la política mundial, Nye señala un tablero superior en el que predominan los temas militares y estatales clásicos; un tablero intermedio donde figuran los asuntos económicos entre los Estados; y por último, un tablero inferior de asuntos transnacionales en el que el poder está difundido entre actores (estatales y no estatales) y que ha ganado protagonismo como consecuencia de las transformaciones experimentadas en el escenario internacional (Nye en Calvento et al., 2014: 37-38).

que denomina “regiones”, que pueden coincidir o no con los límites de un Estado y cuya vinculación principal es con la economía mundial más que con el Estado en el que se insertan, pudiendo llegar a constituir unidades económicas (y no políticas)<sup>7</sup>.

El segundo enfoque que aborda la gestión transnacional subestatal lo hace desde la perspectiva del *desarrollo local* (Albuquerque, 2004; Boisier, 2010; Costamagna y Foglia, 2011), impulsando la transferencia de algunas competencias de carácter estatal hacia las unidades subestatales (Calvento, 2016: 307). Este enfoque intenta superar la dicotomía entre lo global y lo local, estableciendo una articulación entre ambos que permita revalorizar el territorio y aprovechar las vinculaciones transnacionales.

Albuquerque (2004) entiende el desarrollo local como un proceso participativo de un territorio determinado que fomenta la cooperación entre actores, públicos y privados, para el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo con fines de crecimiento económico que aproveche las potencialidades locales en el contexto global. En sus conceptualizaciones se destacan ideas relativas al desarrollo como un proceso que parte de la apertura a la participación de diferentes actores y la representación de los distintos intereses que de allí surjan.

Así también, Sergio Boisier (1998) realiza un abordaje desde las estrategias de desarrollo regional y el retorno del actor territorial, analizando el conocimiento del entorno aplicado a las intervenciones territoriales. También los autores Costamagna y Foglia (2011) comprenden la gestión territorial para el desarrollo local como la construcción de estrategias integrales capaz de enfrentar los desafíos de la complejidad del sistema internacional interdependiente.

Por último, el enfoque que se ocupa de *la paradiplomacia o gestión internacional* (Duchaceck, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; García Segura, 1996; Cornago Prieto, 2000; Keating, 2001; Lecours, 2002; Paquín, 2004; Zubelzú y Colacrai, 2004; Loboda Fronzaglia, 2005; Sarquís, 2009; Aldecoa Luzárraga, 2009; Zeraoui, 2009; Maira, 2010; Calvento, 2014) se dirigen a profundizar aspectos conceptuales, teorías acerca de la motivación e, incluso, a clasificar las acciones internacionales, destacando el rol de las unidades subestatales como actores internacionales a partir de la capacidad de movilización de los recursos propios.

---

<sup>7</sup>Omahe reconoce que las regiones así conformadas suelen ser dispares en riqueza y, por ello, deben desarrollar una estrategia y organización exclusiva para sí mismas, que les permita establecer vínculos operativos y útiles (Zeraoui, 2009: 93).

En principio, el término paradiplomacia fue desarrollado por Duchacek (1986) y luego por Michelmann y Soldatos (1990), quienes han sido los pioneros en la temática. Duchacek y Soldatos encontraron el marco teórico idóneo para interpretar la actividad internacional de los Gobiernos No Centrales en el enfoque global transnacional y en la noción de interdependencia compleja, a partir de los cuales acuñaron el término “paradiplomacia” para referirse a la aparición de una “diplomacia paralela” conducida por entidades subestatales que buscan promover sus intereses<sup>8</sup>.

Por su parte, los estudios de García Segura (1996) sostienen el carácter transnacional de la actividad exterior subestatal, señalando que la misma no es necesariamente una desviación de la política exterior y que las contradicciones entre ambas son circunstanciales, respondiendo a un determinado contexto.

También Noé Cornago Prieto (2000) conceptualizó la paradiplomacia como:

“[...] La implicación de los Gobiernos No Centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o *ad hoc* con entidades extranjeras, públicas y privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cual otra dimensión externa de sus competencias constitucionales” (Cornago Prieto, 2000:17-18).

En su análisis la paradiplomacia cobra significado como la “territorialización de las relaciones diplomáticas” (Cornago Prieto en Maira, 2010: 28), concepto que trae a discusión la palabra “diplomacia” para referirse a la actividad internacional subestatal si tenemos en cuenta que la política exterior es tradicionalmente prerrogativa del Estado (Holsti, 1994: 18; Velázquez, 2005: 70; Zeraoui, 2009: 18; Sarquís en Zeraoui, 2009: 30-33). Utilizando el mismo término, Keating (2001) analiza la realidad europea y el accionar internacional de las regiones planteando la existencia de una diplomacia regional que se define como el “tipo de actividad que funciona por debajo o dentro de los intersticios del sistema tradicional de las relaciones internacionales” (Keating, 2001: 41). Las

---

<sup>8</sup>Duchacek también diferenció la paradiplomacia de la protodiplomacia, considerando la segunda como la actividad internacional promovida por Gobiernos No Centrales cuyo accionar internacional tiene como fin último lograr la escisión del Estado al que pertenecen. La protodiplomacia está motivada por razones identitarias, económicas o de otra índole. El desarrollo de este tipo de gestión transnacional puede observarse en distintos grados que van desde la búsqueda de una mayor autonomía hasta la separación total del Estado (Zeraoui, 2009: 19-20).

conceptualizaciones de estos autores sirvieron de base a los aportes de Zidane Zeraoui (2009) en el análisis de la paradiplomacia y la regionalización en América Latina.

André Lecours (2002) se adentró en la gestión transnacional subestatal a través del estudio de cuatro estructuras a nivel estatal que determinan la política internacional de las entidades subestatales. La primera es el marco constitucional del gobierno central como instrumento que otorga capacidad de acción a los gobiernos locales; la segunda trata la relación entre el gobierno central y los gobiernos locales; la tercera trata sobre la representatividad de las regiones en las instituciones federales; y finalmente, la última estructura se relaciona con la agenda nacional y los intereses regionales.

Con otros elementos, Stéphane Paquin (1994) vinculó la paradiplomacia con políticas identitarias para el caso de Flandes, sosteniendo que se habla de paradiplomacia cuando “un mandato está dado a representantes oficiales por un gobierno subestatal para negociar con actores internacionales” (Paquin, 2013: 14-15).

En Argentina, Zubelzú y Colacrai (2004) abordaron el tema desde el concepto de gestión internacional o externa, alejándose del término paradiplomacia. Las razones que argumentan su elección se deben a que el término paradiplomacia puede interpretarse como:

“[...] Una actividad que duplica o compite con la el Estado Nacional en un contexto cultural (el argentino) en el que el prefijo tiene más bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simultaneas o concurrentes” (Zubelzú, 2008: 36).

Las autoras centran su estudio en los estímulos de la gestión transnacional, distinguiendo la existencia de fuerzas sistémicas y fuerzas externas<sup>9</sup>.

Profundizando el tema, Loboda Fronzaglia (2005) relacionó la intensidad de las actividades paradiplomáticas con los grados de autonomía y la relación con el Estado, según los cuales la gestión transnacional puede ser complementaria, paralela o conflictiva. En igual sentido, David Sarquís (2009) retomó estos conceptos aportando la existencia de una naturaleza descentralizadora que canaliza los asuntos internacionales a

---

<sup>9</sup>Myriam Colacrai aplica un esquema de análisis para el caso de la vinculación entre las unidades subestatales argentinas y chilenas. En el mismo se describe un sistema representado gráficamente por círculos concéntricos: el más amplio formado por la política exterior tradicional, un segundo círculo que incluye las relaciones transnacionales y transgubernamentales, y un tercer círculo constituido por la clase política que la autora denomina “diplomacia de los partidos políticos” (Colacrai en Maira, 2010: 314-315).

través de conductos distintos a los de la diplomacia tradicional (Sarquís, 2009: 54-55). La gestión transnacional refleja desigualdades económicas y crisis de identidad (o ambas), allí donde los grupos subestatales dejan de sentirse representados por las autoridades estatales, buscando promover sus propios intereses y fortalecer su identidad.

También Aldecoa Luzárraga (2009) refiere a la actividad exterior de las regiones desde la reestructuración del poder mundial y el proceso de globalización. La paradiplomacia involucra situaciones muy diversas en este abordaje, que incluyen el ámbito de competencia de actuación, las motivaciones, el grado de intervención, estrategias, asociaciones, vínculo con el Estado, entre otras.

Con otra terminología, Luis Maira (2010) realiza un abordaje desde la política internacional subnacional de Sudamérica, planteando la existencia de una “política exterior subnacional”, donde el protagonismo en el quehacer internacional de entidades públicas no nacionales (como las regiones, provincias, estados o comunidades autónomas) es complementario a la actividad de los gobiernos centrales. No obstante, se entiende que si bien el autor estudia la gestión transnacional subestatal, el término “política exterior” debe emplearse en referencia al Estado por cuanto es una actividad planificada y ejecutada exclusivamente por este último (Holsti, 1994; Velázquez, 2005; Zeraoui, 2009).

Más recientemente, Mariana Calvento (2014) profundizó en la temática a través del concepto de gestión internacional como una política pública generada por los actores gubernamentales subnacionales a partir de una sinergia social, económica y política. La gestión internacional se define como “una herramienta que impulsa la inserción internacional buscando aprovechar las oportunidades del contexto exterior y presentándose como un instrumento significativo para el desarrollo local” (Calvento, 2014: 304). Tanto Maira (2010) como Calvento (2016) van más allá del concepto de gestión y proponen la existencia de una “política internacional subestatal” refiriéndose al entramado de las gestiones internacionales subestatales en el sistema internacional.

El presente estudio, continúa la perspectiva que aborda la gestión internacional como política pública (García Segura, 1996; Zubelzú y Colacrai, 2004; Calvento, 2014), alejándonos de la óptica de la paradiplomacia y restringiendo el estudio a las unidades subestatales entendidas como unidades políticas mayores, constitutivas de un Estado. Por otro lado, se tomará la línea de estudio de Boisier (2010) en el sentido de indagar la gestión transnacional subestatal vinculada necesariamente al desarrollo.

En cuanto a la idea de doble periferia, la misma ha sido foco de análisis desde distintos campos del conocimiento que describen una situación de poder que delimita el accionar de un actor. Se pueden destacar cuatro aproximaciones a la doble periferia de acuerdo al sujeto que condicionan: *la doble periferia en el conocimiento; la doble periferia del Estado-Nación en el sistema internacional; la doble periferia subestatal; y por último, la doble periferia en las sociedades.*

Los estudios acerca de la *doble periferia en el conocimiento* (Hodara, 2003; Taborga, 2010; Oviedo, 2011; Dietz, 2014) guardan relación a la producción de conocimiento en ámbitos condicionados por estructuras de poder de distinta naturaleza. Aquí resalta la interacción centro- periferia, y el producto resultante tal interacción.

En esta línea de estudio, Joseph Hodara (2015) se vale de la “periferia de la periferia” aplicada al campo de la producción científica, indagando la concentración del poder y la formación de focos de excelencia científica que difunden normas y paradigmas de investigación. La idea de periferia de la periferia es un instrumento de análisis y de deconstrucción de problemas relacionados a la geografía y a la sociología de la institucionalización de la ciencia. La periferia representa un campo intelectual que está en manifestación y se nutre de la información y los estímulos del centro.

También Dietz (2014), desde una mirada antropológica respecto de la educación y la diversidad, realiza un estudio acerca de las relaciones centro-periferia en el desarrollo de las teorías antropológicas de América del Sur. Los “centros” de este estudio son las producciones de conocimiento europeas y como se emplean en las metodologías propias de la antropología latinoamericana (Dietz, 2014).

Asimismo, las aproximaciones de Taborga (2010) refieren al término “periferia de la periferia” en el estudio de la producción de conocimiento en una universidad pública del interior de la provincia de Buenos Aires. La periferia de la periferia es el concepto clave que permite identificar los cambios ocurridos en el modo de producción de conocimiento en el campo de la Física, como resultado de una internacionalización de esa área científica. La doble periferia identificada es la situación de la universidad del interior de la provincia de Buenos Aires respecto de las de mayor prestigio de la provincia, y respecto de las principales universidades del mundo.

En cambio, *la doble periferia del Estado-Nación* tiene al Estado como sujeto condicionado por un doble centro que, por lo general, es otro actor del sistema internacional. Al respecto, Battaleme (2014) emplea el concepto de doble periferia desde la teoría del realismo periférico de las relaciones internacionales para estudiar la



distribución de poder del sistema internacional en las primeras décadas del siglo XXI y política de seguridad de los países latinoamericanos. En su estudio, Battaleme describe la doble periferia como la situación de poder en la que se encuentran Argentina y Chile, gestada primeramente con el ascenso de Estados Unidos como superpotencia y Brasil como potencia regional emergente. La doble periferia se configura como la situación en donde los Estados periféricos comparten un espacio geográfico bajo la órbita de una potencia establecida (Estados Unidos) y una potencia en ascenso (Brasil).

Un tercer tipo de estudios hacen referencia a *la doble periferia de unidades subestatales* (Lopata, 2008; Valiente, 2012, Oviedo, 2013) en los que el objeto de estudio son las unidades políticas subestatales (regiones, estados, provincias, municipios, alcaldías, *landers*, etc.) respecto de distintas clases de centros de poder (el Estado, elites nacionales, procesos de integración regional, entre otros).

En esta última línea Lopata (2008), en un estudio sobre la ciudad rusa de Kaliningrado, describe las características de esa unidad subnacional (*óblast*) que quedara bajo soberanía de Rusia a partir del año 1991<sup>10</sup>. Luego de finalizada la Guerra Fría y con el acercamiento de Rusia a la Unión Europea, Kaliningrado quedó situada en una “doble periferia”, respecto al Estado ruso y respecto a la integración europea.

En estudios argentinos, Silvia Valiente (2012) analiza desde la geografía la construcción histórica de la región del Noroeste Argentino (NOA) y específicamente de la localidad de Santa María (Catamarca). Desde la colonialidad del poder, Valiente analiza la posición de Santa María durante los periodos colonialista, capitalista y neoliberal en América, destacando la continuidad de un patrón colonial que ordena el territorio a través de las diferentes configuraciones de poder.

En el análisis de la proyección de la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR), Eduardo Oviedo (2011) desarrolló el concepto de “periferia de la periferia” para referirse a la ubicación de la ZICOSUR como una subregión de América Latina respecto de las relaciones con China.

Una cuarta y última línea de estudios hace referencia a *la doble periferia en las sociedades* en donde la atención está puesta en grupos sociales que enfrentan los desafíos de los centros que moldean las interacciones de los actores sociales.

---

<sup>10</sup>Kaliningrado está situado en la costa báltica, sin conexión alguna con el resto de Rusia, por lo que constituye un exclave ruso. El *óblast* desarrolló funciones de avanzada para la URSS como muro de contención que aseguraron la dependencia de las repúblicas orientales bálticas.

En esta área es Magala (1985) quien utiliza por primera vez la terminología *double peripheralization* para examinar Polonia entre los años 1945 y 1983. En este estudio la doble periferia es un proceso de transformación de la acción de dos centros de diferente naturaleza, uno de carácter político y otro de carácter económico, que moldean la estructura de clases de la sociedad polaca.

Posteriormente Kresse (2009), definió la doble periferia a partir de las políticas musulmanas en la Kenia postcolonial durante el periodo 1978-2002. La doble periferia que determina las interacciones sociales se construye a partir de dos centros, el primero es el Estado creador de políticas y regulador de prácticas sociales, y el segundo es la comunidad musulmana de creyentes (*umma*) como creadora de prácticas sociales.

En consecuencia, la presente investigación incluye en su **marco teórico** a los actores de la gestión transnacional, las *unidades subestatales*, entendiendo las mismas como “las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: ciudades, estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Loboda Fronzaglia, 2005: 44). No obstante, el término subestatal supone una multiplicidad de instancias de organización y autoridad por lo cual este estudio se circunscribirá a las unidades subestatales concebidas como aquellas unidades territorialmente mayores constitutivas de un Estado (Zubelzú, 2008). Ese ha sido el sentido abordado por distintos autores tales como Michelmann y Soldatos (1990), García Segura (1996), Zubelzú (2008) y Calvento (2014), substituyendo en algunos casos el término “subestatal” por “subnacional”.

Al respecto García Segura sostiene que las unidades subestatales deben reunir las siguientes características básicas que las convierten en actores de las relaciones internacionales: 1) son territoriales, es decir que cuentan con una superficie física definida; 2) son entidades gubernamentales y 3) son unidades constitutivas de un Estado sea este compuesto (federación o confederación) o sea un Estado unitario con una administración territorial diversificada (García Segura, 1996: 237). Dichas unidades subestatales adquieren diferente denominación según la organización política del Estado del cual formen parte; siguiendo los casos de estudio encontramos “provincias” en Argentina, “departamentos” en Bolivia y “regiones” en el caso de Chile.

El protagonismo de las unidades subestatales no puede ser analizado sin tener en cuenta la correlación Estado-Unidad subestatal. La inserción del Estado en el sistema internacional impone cambios para las unidades subestatales, ampliando o reduciendo sus

márgenes de acción. Entonces, el Estado puede promover la gestión transnacional subestatal desde una posición de apertura internacional o bien por inacción misma<sup>11</sup>.

Como ya se señaló, desde la década de los noventa se inicia en los Estados latinoamericanos un proceso de reconocimiento de la capacidad de gestión transnacional subestatal en los textos constitucionales (Chile en 1991, Argentina 1994 y más tardíamente Bolivia en 2009). Lo anterior se materializa en el caso argentino en los cambios organizacionales de Cancillería, donde se crea la Dirección de Asuntos Federales encargada del vínculo con los gobiernos provinciales, municipales y organismos regionales (Colacrai y Zubelzú, 1994: 17). En Chile las transformaciones son más profundas. Durante la presidencia de Ricardo Lagos se reforma el gobierno y nace la figura del gobierno regional, como el órgano público de la administración superior a cargo de su desarrollo social, económico y cultural (Fuentes, 2010: 11-12). En Bolivia, el cambio fue más tardío, producto de enfrentamientos sociales en el interior del Estado que combinaban reclamos autonómicos, conflictos étnicos y protestas económicas, desencadenando un proceso gradual de autonomías departamentales a partir del año 2009.

Tanto las transformaciones en el sistema internacional, así como en el interior de cada Estado han contribuido a fortalecer el rol de las unidades subestatales como actores político-administrativos. En este sentido y parafraseando a Mariana Calvento, las unidades subestatales han visto fortalecido su rol respecto de la gestión e implementación de estrategias de desarrollo local que suponen la instauración de un proceso planificado y sostenible a largo plazo (Calvento, 2016: 299-300).

Pero la investigación no se ocupa del análisis de las unidades subestatales en su generalidad sino de aquellas que se encuentran en una situación de *doble periferia*. Los estudios recientes acerca de la gestión transnacional subestatal se concentran en las grandes ciudades o megaciudades, caracterizando tipos “ideales” de gestión<sup>12</sup> que

---

<sup>11</sup>Colacrai y Zubelzú coinciden en sostener la existencia de un proceso de fuerzas sistémicas que, en combinación con una actitud abierta del Estado o por inacción misma, favorecen la acción de los actores subestatales en el sistema internacional. Entre los factores sistémicos se destacan la consolidación de una economía globalizada que desarticula las economías estatales y obliga al Estado a modificar su rol como organización territorial a fin de no perder efectividad en el cumplimiento de sus funciones (Colacrai y Zubelzú, 1994: 4-5).

<sup>12</sup>Soldatos describió un tipo ideal de ciudad internacional con las siguientes características: 1) posición geográfica de apertura al mundo y una composición étnica diversificada; 2) recibe y exporta factores de producción extranjeros y flujo de comercio; 3) alberga instituciones internacionales y cuenta con presencia de sus instituciones en el exterior; 4) se encuentra directamente interconectada con el exterior por medios de transporte y comunicaciones; 5) tiene medios de comunicación de repercusión internacional; 6) realiza encuentros internacionales y participa de redes de ciudades; 7) ejerce una gestión transnacional con estrategias de internacionalización y celebra acuerdos internacionales (Soldatos en Calvento et al., 2014: 46-47).

permiten establecer alcances y realizar proyecciones. Más aun, la existencia de unidades subestatales de reconocida capacidad de decisión autonómica y economías consolidadas, conllevan un peso político diferente en el sistema de relaciones intergubernamentales.

Existe un marcado consenso en suponer que los Estados tienden a apostar a aquellas unidades subestatales que pueden contribuir de mejor manera y de forma más rápida al alcance de los objetivos prioritarios del Estado, vinculados al crecimiento, a la competitividad, a la atracción de inversiones, entre otros (Boisier, 1998: 13-14). En ese contexto se requiere del principio de la solidaridad territorial en la planificación de las políticas estatales, de otro modo toda la estructura social se construye al servicio de las unidades “ganadoras” en base a cuyos intereses se planifican las políticas centrales.

En el sentido de la presente investigación, la doble periferia guarda relación con un doble nivel de análisis: estatal e internacional. Se refiere a las circunstancias ambientales, socio-económicas y políticas de determinadas unidades subestatales que provocan su inserción en la periferia de un Estado (respecto a otras unidades subestatales del mismo Estado) y, a su vez, el Estado en cuestión se encuentra inserto en la periferia del sistema internacional. Entonces, la inserción en la periferia en ambos niveles, estatal e internacional, configuran un marco sobre el cual diseñan y ejecutan sus estrategias de gestión transnacional. Estos dos niveles de análisis pueden ser vistos además, desde la perspectiva de la inserción en dos sistemas distintos.

Por los motivos anteriormente detallados, las acciones de las USDPs serán abordadas desde el concepto de gestión transnacional subestatal. Esto se debe a que la gestión subestatal comprende acciones internacionales que ocurren en dos planos: estatal e internacional. *Por lo tanto, se entiende la gestión transnacional subestatal como aquella política pública desplegada por unidades subestatales en el sistema estatal y en el sistema internacional, y que tienen como fin responder a los intereses de desarrollo subestatal.*

### **Tabla 1: Planos de acción de la gestión transnacional subestatal**

Gestión Transnacional Subestatal:

- ⇒ Sistema Estatal (gestión estatal)
- ⇒ Sistema Internacional (gestión internacional)

En este contexto y siguiendo la óptica latinoamericana, Prebisch (1976) planteó la existencia de una estructura jerárquica que moldea Estados y regiones, distinguiendo diferentes niveles de desarrollo en el “centro” y la “periferia” de las sociedades. En esta perspectiva, las disparidades regionales tienen su origen tanto en las relaciones interregionales como en la dinámica interna de la periferia. Las regiones centro son los subsistemas de la sociedad organizados sobre una base territorial con capacidad para generar y absorber cambios, mientras que las regiones periféricas son subsistemas cuya senda de desarrollo está determinada por las características de la región centro con respecto a la cual se encuentran en una relación de dependencia (Prebisch, 1976: 493-494). Más tarde, Immanuel Wallerstein tomará estos conceptos creando un modelo que incluye una zona centro, otra periférica y una zona semiperiférica intermedia (Wallerstein, 1979: 492).

Para Colacrai y Zubelzú (2004: 2) la forma de inserción del Estado a nivel sistémico “impone cambios al Estado y condiciona su rol, estrechando o reduciendo sus márgenes de maniobra”. De igual manera, la inserción internacional de Argentina, Bolivia y Chile en la periferia del sistema internacional se reproduce hacia el interior de las fronteras, creando unidades subestatales de centro y otras de periferia. Aún más, en el caso argentino, existe un desajuste entre el marco constitucional y el reconocimiento de la gestión transnacional subestatal en donde la participación internacional de las unidades se subordina a las prioridades y objetivos del Estado, que define el contenido de la política exterior nacional, restringiendo a las unidades subestatales dentro de esos lineamientos (Calvento, 2015: 307-308).

Con lo antes descripto, se reconoce que todas las unidades subestatales poseen igual capacidad funcional de actuación fuera y dentro del Estado, pero la práctica muestra grandes disparidades. La política exterior estatal principalmente se conforma a partir de los intereses de las unidades subestatales del centro, reduciendo la participación de las situadas en la periferia estatal, producto de una dinámica de fuerzas interiores y exteriores de intereses políticos y económicos entre los actores locales (Keating, 1993: 8). Como resultado, el diseño de la política exterior no incluye los intereses de las USDPs y éstas no encuentran la representación en aquélla. Se establece entonces que la definición de los contenidos y objetivos de la política exterior recae en el Estado (Colacrai y Zubelzú, 1994: 4; Calvento, 2015: 307), mientras que las unidades subestatales fijan los objetivos y estrategias que satisfagan las necesidades locales en el marco de esa política exterior.

En este marco y siguiendo lo afirmado por Colacrai y Zubelzú (1994), García Segura (1996), Sarquís (2009), Zeraoui (2009) y Calvento (2014), el accionar internacional de las unidades subestatales de doble periferia es abordado desde el concepto de *gestión transnacional*. La misma es entendida como la acción voluntaria y organizada de las unidades subestatales a través de canales diferentes a los de la diplomacia tradicional del Estado, con el fin de establecer vínculos con actores externos posicionando sus intereses (Calvento, 2016: 300 y ss.). En tal sentido, la gestión transnacional es una actividad complementaria de la política exterior, enmarcada dentro de esta última y no necesariamente conflictiva. El reconocimiento de la capacidad de gestión transnacional subestatal en los textos constitucionales de Argentina, Bolivia y Chile, refuta el carácter conflictivo o separatista respecto al Estado, presentándose como una política complementaria o subsidiaria.

Por otro lado, al tratarse de una actividad voluntaria y organizada de las unidades subestatales, la gestión transnacional debe entenderse como una política pública de un gobierno local en el plano estatal e internacional. Como política pública, la gestión transnacional comprende un núcleo temático en el que se visibilizan los intereses subestatales, un alcance que va desde los escenarios más cercanos hasta los más distantes, una intensidad según el tipo de contacto y una modalidad de ejercicio de la gestión (Zubelzú, 2006: 21-22).

La gestión transnacional surge como un producto de fuerzas sistémicas, entre ellas la globalización y la interdependencia, pero también de procesos estatales internos como la transformación del Estado y su descentralización funcional (Duchacek, 1986; Colacrai y Zubelzú, 1994; García Segura, 1996; Albuquerque, 2001; Zeraoui, 2009; Calvento, 2014). Estos fenómenos han funcionado como impulsores y, en algunos casos, como catalizadores de la gestión transnacional de la doble periferia. La reforma constitucional argentina de 1994 estimuló a Jujuy a profundizar los lazos transfronterizos; en Chile, bajo la presidencia de Ricardo Lagos, se crean en 1991 las regiones y se institucionaliza la gestión transnacional a través de la formación de organismos de gobierno a tal fin; y, en Bolivia, la falta de una completa identificación con el gobierno de Evo Morales y la política exterior boliviana, llevó al reconocimiento de las autonomías departamentales y la reforma constitucional de 2009.

Al respecto, Lecours (2013) señala cuatro estructuras que influyen en la planificación y práctica de la gestión transnacional subestatal. La primera de ellas se relaciona con el marco constitucional, en donde aparecen las capacidades de acción que

el Estado reconoce a sus unidades subestatales. La segunda estructura deriva de la anterior y tiene que ver con la relación entre el Estado y las unidades subestatales, si tienden a la cooperación o al conflicto. La tercera estructura se relaciona con la representatividad de las unidades subestatales y sus intereses en el diseño de las instituciones del Estado. Por último, la cuarta estructura se relaciona con la agenda nacional del Estado y la inclusión en mayor o en menor medida de los intereses de las unidades subestatales<sup>13</sup> (Lecours en Zeraoui, 2013: 13). Esta última es la que impulsa a las USDPs hacia la gestión transnacional, al no encontrar representados sus intereses en las políticas estatales.

Asimismo, el fin de la gestión transnacional subestatal como política pública guarda estrecha vinculación con el concepto de *desarrollo*. A diferencia del Estado, el ámbito de actuación inmediato de las unidades subestatales es el territorio<sup>14</sup> que administran para garantizar los servicios de atención básica de la sociedad. Sin embargo, los procesos socioeconómicos y políticos han impactado sobre los territorios subestatales agregándoles más funciones y mayor responsabilidad en la gestión de su desarrollo.

En este sentido son numerosas las aproximaciones teóricas que han surgido para estudiar la cuestión del desarrollo, entre las que se destacan el desarrollo territorial, regional, local, endógeno, descentralizado, de abajo hacia arriba, entre otros. Sin intención de adoptar una noción restringida y determinista del desarrollo como fenómeno territorial, se piensa el mismo como el producto de la capacidad de los actores de una sociedad local para estructurarse y movilizarse en base a sus potencialidades, en pos de definir y explorar sus prioridades, buscando competitividad para la consecución de sus intereses (Boisier, 2001: 9).

A su vez, el desarrollo es un proceso endógeno porque se registra en una unidad territorial capaz de promover su interés para mejorar las condiciones de vida de su población y, como tal, está inserta en una realidad más amplia y compleja que el propio Estado. Hay, entonces, una naturaleza ambivalente en el concepto de desarrollo: se trata

---

<sup>13</sup>Además Lecours plantea tres leyes acumulativas que posibilitan la gestión transnacional. La primera ley corresponde a los problemas económicos que enfrentan las unidades subestatales frente a una economía globalizada y que las obliga a buscar mejores condiciones de inserción. La segunda ley sostiene que la gestión transnacional se expande a la cooperación en distintas temáticas (cultural, educativa, técnica, tecnológica y otras). La tercera ley incluye consideraciones políticas que representan expresiones de reafirmación de la identidad de las unidades subestatales proyectadas en el ámbito internacional (Lecours, 2002: 2-4).

<sup>14</sup>El territorio es entendido en el sentido de Madoery como “un espacio de construcción política. [...] El territorio local supone poder y si no es planteado como estrategia, el territorio no se efectiviza, marcando el paso de una visión geográfica a una visión de territorio local”. Esta interpretación permite enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos y culturales con las prácticas políticas y las estrategias de los actores” (Madoery citado en Maira, 2010: 63).

de una respuesta al debilitamiento del Estado que, a la vez, representa una oportunidad para el ámbito subestatal de crear nuevos procesos de desarrollo (Cuervo en Boisier, 2001: 11). Esto sucede porque la globalización implica una apertura que conlleva el traspaso de responsabilidades desde el nivel del gobierno central a instancias de gobierno regional, departamental, provincial, municipal, etc. Parafraseando a Boisier (1998: 6) puede decirse que el desarrollo es el nuevo nombre del gobierno.

La gestión transnacional gana aún más protagonismo cuando es pensada como:

“[...] una decisión política y una herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio” (Calvento, 2016: 308-309).

Es decir, la gestión transnacional carece de sentido si es utilizada como un fin en sí mismo, porque sus beneficios están garantizados cuando se la concibe como una política transversal de gestión pública que propenda al desarrollo del territorio y tome en cuenta sus particularidades.

De esta manera, la transformación de una sociedad territorial en virtud de la doble subordinación y dependencia tiene como fin el propio desarrollo, por el cual buscará consolidar sus intereses territoriales a través de un proyecto político o de la cristalización de estrategias que resultan en la configuración de un “sujeto territorial” (Boisier, 2010: 64). A partir de ello, las unidades subestatales se conciben como sujetos territoriales capaces de autodefinirse y de autoconstruirse.

En definitiva, la gestión transnacional subestatal trata de crear un nuevo conocimiento sobre el medio externo de cualquier territorio, sobre los factores desencadenantes de su propio crecimiento y sobre todo, de su propio desarrollo y la forma de organizar o diseñar una intervención destinada a producir tal desarrollo que no es el desarrollo del territorio *per se*, sino el desarrollo de la sociedad que habita en él. Tal como indica Boisier:

“[...] No hay una receta posible para alcanzar el desarrollo de un territorio dado. El desarrollo tiene mucho de heurístico, de descubrimiento permanente, de rizo, de creación de un futuro recogiendo lo valioso del pasado, pero sin la pretensión de construir un futuro como una extrapolación del pasado” (Boisier, 2001: 11).



El desarrollo nos lleva a otra cuestión no menos importante, que es la *inserción internacional* de las USDPs. Colacrai y Zubelzú, refiriéndose a la situación de las provincias argentinas luego de la reforma constitucional de 1994, resaltaban la habilidad creciente de las mismas para adaptarse al contexto local e internacional:

“[...] Para responder a demandas locales y ofrecer vías alternativas de desarrollo, los gobiernos provinciales impulsan políticas que les permitan insertarse exitosamente a nivel internacional cuyo contexto, a la vez, es propicio a partir de la globalización de la economía y las múltiples redes de relaciones transnacionales” (Colacrai y Zubelzú, 1994: 11).

En consecuencia, las unidades subestatales se benefician de la flexibilidad derivada de la propia acción del Estado y aprovechan también las coyunturas internacionales y sus propias necesidades para desplegar acciones de carácter internacional. En el Estado se generan circunstancias, fisuras, omisiones normativas, facultades no delegadas que permiten a las unidades subestatales aprovechar espacios para modificar, resignar o sustituir al poder ejecutivo nacional (Iglesias en Bernal Meza, 2015: 605).

En el caso sudamericano, la búsqueda de conexiones internacionales por parte de las unidades subestatales ha estado ligada tradicionalmente al desarrollo. En particular, para las USDPs representa la posibilidad de reposicionar intereses vinculados a su propio desarrollo cuando estos no están contemplados en la política exterior del Estado, por diversos motivos. Como consecuencia, se entiende a la inserción internacional como aquellas estrategias de relacionamiento subestatal que devienen políticas de posicionamiento internacional, y contemplan acciones de presencia directa e indirecta, de carácter formal o informal, desarrolladas en el ámbito transregional como global (García Segura, 1996: 255-257).

La globalización como fenómeno sistémico impacta de diferentes maneras y con distintos efectos sobre cada Estado y cada unidad subestatal. Los Estados adoptan una actitud activa o pasiva frente a ellos, y en el caso latinoamericano, estos han optado por la primera opción de manera tal de maximizar beneficios y minimizar costos (Boisier, 1998: 17-18). En Argentina, Bolivia y Chile esto supuso que el Estado interviniera sobre determinados procesos a través de políticas concretas de alcance subestatal, fomentando

el crecimiento y desarrollo de cada región. No obstante, las disparidades existentes entre las unidades subestatales y la influencia de aquellas unidades subestatales económica y políticamente mejor posicionadas, impiden una coordinación y desarrollo armónico de todo el territorio estatal.

Frente a la complejidad de los problemas mundiales, el creciente aumento de las necesidades regionales, la gestión transnacional no sólo emerge como una alternativa sino como una necesidad que posibilita a las USDPs el desarrollo a través del posicionamiento de sus intereses en el marco de las constituciones nacionales. El proceso de inserción internacional subestatal ocurre de forma simultánea en los tres escenarios planteados por Boisier (1998: 13-15): en los procesos de apertura externa e interna de descentralización del Estado (escenario contextual), en el territorio subestatal a través de nuevas formas de gestión (escenario estratégico) y en la misma modernización del Estado en cuanto a la gestión del territorio (escenario político). En suma, la inserción internacional se da en un nuevo entorno para el desarrollo, que obliga a las unidades subestatales a pensar más allá de los condicionamientos (estatales y sistémicos) y en función del posicionamiento de sus intereses.

Respecto del estado del arte referido a los casos de estudio (Jujuy, Tarija y Tarapacá) se distinguen tres enfoques: *desde la integración (sub)regional, las vinculaciones transfronterizas y el desarrollo*.

El enfoque de *integración (sub)regional* se centra en la gestión transnacional en relación a los proyectos de infraestructura de conexión. En este campo, Vogel Conchez (2010) estudió el regionalismo y la integración y, en particular, el rol de las entidades subestatales en el desarrollo de los corredores bioceánicos, tomando como caso de referencia a la ZICOSUR y dentro de la misma, a Jujuy, Tarija y Tarapacá, entre otras. También Nahuel Oddone (2013) analizó la paradiplomacia en el contexto de la integración latinoamericana, siendo su foco de estudio la cooperación transfronteriza en proyectos de infraestructura, específicamente la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Más recientemente, Mercado Mott y Alcántara Guanaes (2017) trabajaron el rol de las provincias del norte argentino en los proyectos de infraestructura centrándose en la ZICOSUR y su vinculación la IIRSA.

El segundo enfoque toma los casos de Jujuy, Tarija y Tarapacá desde *las vinculaciones transfronterizas*, estatales y subestatales. Desde esta perspectiva, Luis Maira (2006 y 2010) indagó sobre la combinación entre vínculos interestatales y la

paradiplomacia para describir la relación entre Argentina y Chile y teorizar sobre la política internacional subnacional en América Latina. En Argentina, Colacrai (2013) realizó importantes aportes del accionar subestatal entre Argentina y Chile y sus implicancias en la relación bilateral estatal, analizando el impacto del tratado de Maipú para las vinculaciones entre las provincias argentinas y las regiones chilenas, y los nuevos esquemas de relacionamiento que de allí se desprendieron; asimismo teorizó sobre el transgubernamentalismo y la emergencia de nuevas formas de diplomacia como consecuencia de las transformaciones de la política exterior estatal.

Silva Soura y Morán León (2010) y Artaza Rouxel (2010) abordaron las relaciones subestatales entre Chile y Argentina en el encuadre jurídico de cada Estado, adentrándose en la institucionalización de los canales de la gestión transnacional subestatal y sus aportes a las relaciones bilaterales estatales.

Siguiendo la línea transfronteriza, pero sumando elementos históricos, González y Ovando (2011) estudiaron las relaciones entre Bolivia y Chile en los años de la década de 1950, examinando el rol de la integración transfronteriza entre el norte chileno y el oeste boliviano, cuyo desarrollo se frustró con los conflictos diplomáticos de la década de 1960, impidiendo la emergencia de una región transfronteriza. Este estudio indagó acerca de cómo las acciones de gestión subestatal tuvieron dificultades para ser consideradas en las agendas bilaterales de los Estados, ocasionando el fracaso de proyectos de integración física requeridos por Tarapacá y el occidente boliviano.

Porcaro (2014) estudió la gestión subestatal en la triple frontera entre Argentina, Bolivia y Chile y su rol en la integración turística. Sus estudios comprenden a las provincias de Salta y Jujuy (Argentina), los departamentos de Potosí y Tarija (Bolivia) y las regiones de Antofagasta, Tarapacá y Parinacota (Chile) en relación a los circuitos turísticos transfronterizos y las iniciativas de integración turística desde la primera década del siglo XXI.

También Bernal Meza (2015) se adentró en el regionalismo y la paradiplomacia aplicadas a la relación entre Chile y Bolivia, a partir de debates teóricos y estudios de casos en donde las interacciones entre las regiones chilenas y los departamentos bolivianos se presentan como una vía para el futuro restablecimiento de las relaciones entre ambos Estados. Por último, Ovando Santana (2017) analizó las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia y entre Chile y Perú desde la dimensión subestatal y el desarrollo transfronterizo, exponiendo las prácticas de gestión transnacional subestatal de

las regiones del norte chileno hacia Bolivia y Perú, estudiando el marco institucional y en el contexto de la política exterior.

La importancia de los aportes del enfoque transfronterizo radican en la visión del accionar subestatal como elemento necesariamente complementario de la diplomacia tradicional de los Estados, alejándose de aquella visión de diplomacia paralela propuesta por las teorías de la paradiplomacia.

El tercer enfoque indaga sobre la gestión transnacional desde *el desarrollo* de Jujuy, Tarija y Tarapacá. Al respecto, Zubelzú (2004) desarrolló detalladamente el avance de la gestión internacional de las provincias argentinas desde la reforma constitucional de 1994. Sus aportes visualizaron el modelo de gestión de las provincias del noroeste argentino, entre ellas Jujuy, y cómo éstas “traccionan” sobre otras regiones gestionando obras de infraestructura para la vinculación con los países asiáticos (Zubelzú, 2006).

Con la misma visión, Safarov (2009) se adentró en el estudio de las provincias del noroeste argentino (Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero), describiendo su accionar en la ZICOSUR y los Comités de Integración Fronteriza como oportunidades de inserción internacional del NOA. También Marquez (2011) trabajó la gestión exterior de la provincia de Jujuy y su relación con el desarrollo sostenible, haciendo hincapié en el Paso de Jama como punto dinámico del accionar externo subestatal.

Del lado chileno, Aranda et al. (2010) estudiaron las experiencias de Tarapacá en su vinculación internacional con las regiones de los países que conforman la subregión andina, otorgando relevancia en la articulación público-privada y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

En Bolivia, Suárez Escalante (2014) se centró en los efectos transnacionales de la autonomía departamental de Bolivia, describiendo el accionar internacional progresivo de los departamentos bolivianos y la conformación de espacios subestatales de integración subregional. El autor se enfocó en los procesos de descentralización del Estado boliviano y en el marco jurídico que posibilitó el accionar transnacional de los departamentos bolivianos como Tarija.

Todos estos estudios precedentes analizaron a Jujuy, Tarija y Tarapacá como unidades políticas que despliegan un accionar internacional en el marco de la subregión que integran y en la mayoría de los casos, enfocándose en la integración física. No obstante, no se encuentran abordajes que complementen la gestión internacional con la

gestión frente al Estado que integran y que tengan en cuenta la particularidad de la condición de doble periferia que enfrentan.

Para el abordaje de esta investigación, el **marco metodológico** escogido es específicamente cualitativo, centrado en el método de estudio de caso múltiple en el que se analizarán como USDPs a la provincia de Jujuy (Argentina), el departamento de Tarija (Bolivia) y la región de Tarapacá (Chile). El caso de Jujuy se trata de una unidad subestatal periférica que al ser colindante con Bolivia y Chile se ha vinculado fuera de las fronteras nacionales de forma histórica. Por su parte, el departamento de Tarija, con una fuerte impronta identitaria, ha promovido políticas autonómicas que se diferencian del Estado boliviano desde el 2008, buscando reforzar sus intereses a través del contacto con actores internacionales. Y por último, la región de Tarapacá se ubica en el extremo norte del Estado y se destaca por una fuerte tradición regionalista que la ha diferenciado de las demás regiones chilenas. Estas tres unidades subestatales presentan una economía esencialmente primaria, basada en la explotación de sus recursos naturales.

La estrategia metodológica adoptada es cualitativa, en cuanto permite el abordaje de los casos de estudio propuestos teniendo en cuenta la contextualización de los mismos y permitiendo la exploración en profundidad de cada unidad en singular. En este sentido, se entiende que el análisis de la gestión transnacional de cada USDP (Jujuy, Tarija y Tarapacá) no puede ser realizada fuera del entendimiento de la realidad nacional de Estado (Argentina, Bolivia, Chile) a fin de alcanzar una comprensión integral del fenómeno. A su vez, el carácter interpretativo y explicativo que proporciona el abordaje cualitativo posibilita el tratamiento adecuado de los datos obtenidos a fin de comparar los tres casos de estudio planteados y generar una explicación acerca de la inserción internacional a partir de su condición de doble periferia.

Para la selección de la muestra se empleó el método de máxima diferencia (MMD), a los efectos de identificar las unidades subestatales de doble periferia que reúnen diferentes características en estudio. En la lógica de este diseño la característica común, la pertenencia a la doble periferia, es considerada variable independiente, mientras que la gestión transnacional es considerada la variable dependiente.

La elección de los casos radica en tomar una muestra que incluya USDPs de países con diferente forma de Estado: Argentina es el caso federal, Bolivia un caso híbrido que combina características unitarias con elementos de descentralización funcional y por último Chile, el caso unitario. Entonces, cada unidad de análisis posee una organización

político-administrativa diferente de acuerdo al Estado del cual forma parte, y el rol político y económico que juegan también se diferencia en cada caso.

Para la instrumentalización de la metodología se combinaron diferentes técnicas de recolección y análisis de datos. Por un lado, se emplearon la observación de documentos y el análisis de contenido para el estudio de las fuentes primarias como las legislaciones nacionales de Argentina, Bolivia y Chile, la constitución provincial de Jujuy y el estatuto de Tarija, las planificaciones anuales de los órganos subestatales a cargo de la gestión transnacional, los acuerdos firmados por las unidades de estudio con otros actores y las actas de reuniones con actores nacionales y extranjeros.

Por otro lado, se aplicaron entrevistas a los personajes claves intervinientes en la gestión transnacional de la doble periferia. En este sentido, se trabajó con entrevistas semi-estructuradas para un primer acercamiento e introducción a la información y, posteriormente, se realizaron entrevistas en profundidad a fin de recabar información más concisa sobre datos o hechos particulares. Las mismas fueron realizadas a funcionarios, personal técnico a cargo del organismo de gobierno subestatal para la gestión transnacional para el cual se visitaron cada una de las USDPs<sup>15</sup>, a los agentes del Programa Federal de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, a la Embajada de la República de Chile y al Consulado de Bolivia en la provincia de Jujuy, así como a referentes de las Cámaras empresariales y docentes e investigadores universitarios. Hay un especial énfasis puesto en la información recabada a partir de las entrevistas, dado que mucha de la actividad internacional subestatal no se encuentra plasmada en los documentos oficiales y resulta de especial importancia a los efectos de esta investigación, por lo que las entrevistas han sido un aspecto clave para visibilizar la gestión transnacional subestatal de la doble periferia.

En base a los objetivos específicos antes detallados, la investigación se organiza en introducción, cinco capítulos y conclusión. Cada capítulo está guiado por una subhipótesis que refiere a los aspectos específicos de la hipótesis general de esta tesis.

El primer capítulo plantea como subhipótesis que los Estados periféricos del sistema internacional reproducen la relación de dependencia centro-periferia en el interior de las fronteras estatales, generando unidades subestatales de doble periferia demostradas a través de los casos de estudio.

---

<sup>15</sup>Las entrevistas fueron realizadas de forma personal a los funcionarios de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la provincia de Jujuy, de la Dirección de Cooperación Internacional del departamento de Tarija y de la Unidad de Asuntos Internacionales de Tarapacá.

El segundo capítulo está guiado por una hipótesis general (aplicable a unidades subestatales periféricas o centrales) que complementa la hipótesis de partida y sostiene que la forma de organización de los Estados (federal, unitaria o híbrida) determina la relación con las unidades subestatales, produciendo marcos jurídicos generales (Estado federal), restringidos (Estado unitario) y específicos (Estado unitario con autonomías subestatales) para la gestión transnacional subestatal.

El tercer capítulo responde a dos subhipótesis referidas a la especialización institucional de las USDPs para la gestión transnacional. La primera, de carácter general, plantea que la forma organizativa del Estado (federal, unitario, o híbrido) aporta mayor o menor grado de descentralización e influye en la modalidad de coordinación entre el Estado y las USDPs respecto de la gestión transnacional. La segunda sostiene que la especialización institucional de las USDPs vincula unidades subestatales fronterizas que encuentran intereses comunes de desarrollo.

El cuarto capítulo aborda el rol del sector económico-productivo de Jujuy, Tarija y Tarapacá en la gestión transnacional. La subhipótesis que direcciona el estudio supone que el sector económico-productivo de las USDPs interviene en la gestión transnacional, sumando una voz como grupo de interés o de presión que fortalece o contradice el posicionamiento de las USDPs en su accionar en las esferas estatal e internacional y, a la vez, supone posibilidades de desarrollo para las economías regionales.

La subhipótesis que guía el análisis del quinto capítulo plantea que las USDPs despliegan la gestión transnacional para conformar un espacio subregional transnacional con otras unidades subestatales de similares características, a fin de lograr la inserción internacional que les permita superar la doble dependencia en la que se sitúan.

Por último, a partir del desarrollo de los capítulos anteriores, las conclusiones analizan los resultados en orden a constatar que las USDPs emplean la gestión transnacional para vincularse con otras unidades subestatales de condiciones similares con las cuales crean intereses supranacionales a los que recurren en su relación con el Estado para reposicionar sus objetivos de desarrollo en la agenda estatal.

## **Capítulo I**

### **LA DOBLE PERIFERIA**



## **1. Introducción**

Este primer capítulo propone una aproximación teórica al concepto de doble periferia. Como situación política, la doble periferia es parte del entorno condicionante de las unidades subestatales, objeto de estudio de la presente tesis. Tal condicionamiento se circunscribe no sólo a las circunstancias políticas sino también a las ambientales, geográficas y socio-económicas, las cuales influyen en cómo dichas unidades se sitúan y despliegan su accionar dentro del Estado y en el escenario internacional.

La existencia de asimetrías en el sistema internacional y en el interior de los Estados lleva a pensar en estructuras duales que condicionan y caracterizan el accionar internacional de diversos actores, siendo las USDPs el centro de este estudio. En el campo de las Relaciones Internacionales múltiples teorías abordaron la estructura y el funcionamiento del sistema internacional en referencia a sus actores, procesos y vinculaciones <sup>16</sup>. Immanuel Wallerstein (1979: 490 y ss.) lo hizo a través del planteamiento de la existencia del Sistema-Mundo, concebido como una estructura con fronteras, grupos y un conjunto de normas que la legitiman y le brindan coherencia. Sus planteamientos retomaron el estudio sobre el desarrollo desigual, en el que las

---

<sup>16</sup> Entre ellos Morton Kaplan (1967), Hedley Bull (1977), Kenneth Waltz (1979), Stephen Krasner (1983), Richard Rosecrance (1986), Robert Gilpin (1987), Esther Barbé (1995).

disparidades económicas y sociales entre distintos grupos sociales crecían y estructuraban el sistema internacional.

Desde esta perspectiva, los Estados situados en el centro aglutinan el capital, ostentan el desarrollo de tecnología, producen manufacturas complejas, compran materias y bienes primarios de las zonas periféricas, son sociedades de alto consumo y, en lo político, representan fuertes actores capaces de ejercer influencia en el sistema (Wallerstein, 1979: 491-493). En este grupo se ubican las economías centrales actuales como Estados Unidos, China, Japón, Alemania, Gran Bretaña, Francia, India y Rusia. En el extremo opuesto se ubica la periferia, que reúne a las regiones de economías primarias de manufacturas poco elaboradas, orientadas a la exportación, y que suplen las necesidades del centro del sistema, mientras que en lo político son sociedades a las que se les ha impuesto la organización estatal-nacional de forma externa a la realidad social preexistente, haciendo de ellas Estados débiles y que, por lo general, son países que han logrado su independencia luego de ser colonia de una potencia (Wallerstein, 1979: 492). En este último grupo se ubican gran parte de los Estados latinoamericanos y africanos, y entre ellos, los Estados cuyas unidades subestatales forman parte de este estudio. Además, Wallerstein (1979) introduce el concepto de semiperiferia para aquellas regiones situadas entre el centro y la periferia dado que, si bien se encuentran en un proceso de industrialización y producción de manufacturas, no logran los niveles de desarrollo que les permitan superar los condicionamientos estructurales para dejar de pertenecer a la periferia; aquí se sitúan México y Canadá, por ejemplo.

En América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) buscó explicar el atraso económico de los Estados a través de las debilidades que en ellos existían para su modernización y que impedían su progreso económico. La dinámica del sistema mundial era definida por el patrón de desarrollo dominante que establece condiciones de desarrollo en el centro y subdesarrollo en la periferia (Sunkel y Paz, 1970: 69; Prebisch, 2008: 28-29; Ferrer, 2010: 9-10). De acuerdo a esta lógica, las actividades más avanzadas se concentran en el centro, donde las condiciones para el desarrollo son más favorables. En la periferia en cambio, los actores se adaptan a las demandas del centro que condicionan su desarrollo, estableciéndose una relación de dependencia y dominación (Sunkel y Paz, 1970: 62-67).

La corriente estructuralista o desarrollista se consolidó como visión centro-periferia a partir del célebre estudio de la CEPAL, titulado “El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas” de Raúl Prebisch (1949). Entre los años

1950 y 1960 el estructuralismo se convirtió en la herramienta analítica para interpretar la distribución de los incrementos de productividad que derivaban del cambio técnico y la acumulación del capital, y elaborar una concepción del desarrollo de alcance mundial<sup>17</sup> (Beteta y Moreno-Brid, 2012: 79).

El estructuralismo se destacó por aportar una visión para el desarrollo que tomara en cuenta parámetros no económicos de los modelos de desarrollo latinoamericanos (Beteta y Moreno-Brid, 2012: 77-78; Briceño Ruiz et al., 2013: 5-6). Esta observación es particularmente pertinente respecto a sistemas económicos heterogéneos (social y tecnológicamente), como sucede con las economías latinoamericanas y, en especial, con los casos de estudio.

Su máximo exponente, Raúl Prebisch (1949) estudió el sistema internacional a partir del planteo de la existencia de una estructura jerárquica que moldea Estados y regiones, distinguiendo diferentes niveles de desarrollo entre el centro y periferia de las sociedades. En él, las disparidades tienen su origen tanto en las relaciones interregionales como en la dinámica interna de la periferia, siendo las regiones centro los subsistemas de la sociedad organizados sobre una base territorial con capacidad para generar y absorber cambios innovadores, mientras que las regiones periféricas son subsistemas cuya senda de desarrollo está determinada por las características de la región centro, con respecto a la cual se encuentran en una relación básica de dependencia (Prebisch, 1976: 493). Así, las posibilidades de desarrollo de la periferia están determinadas, a largo plazo, por las condiciones que gobiernan las relaciones entre el centro y la periferia, y que definen funciones específicas para cada una de las partes del sistema (Prebisch, 1978: 172; Ferrer, 2010: 9-10).

A partir de su conquista, América Latina se insertó en el sistema internacional desde una situación de subordinación respecto de las economías imperantes del momento, hecho que se profundizó con la complejización del sistema y el impacto de los avances en la tecnología y la globalización (Ferrer, 2007: 431-432 y 2010: 8). Los problemas de la globalización son ya conocidos, la región no logró transformar su estructura económico-productiva para asimilar la revolución tecnológica de forma positiva y lograr

---

<sup>17</sup>En América Latina el estructuralismo fue el modelo que explicó y justificó el patrón de relaciones entre los países considerados desarrollados y aquellos en vías de desarrollo. Aquí, el subdesarrollo no es considerado como un estado, sino como un proceso, siendo ambos extremos (centro y periferia) parte de un mismo sistema de relaciones (Sunkel y Paz, 1970: 32).

que los Estados latinoamericanos pudieran insertarse en la economía internacional desde una mejor posición (Ferrer, 2010: 9).

El estructuralismo cepalino planteó firmemente la idea de que la instancia económica es insuficiente para explicar el subdesarrollo, siendo necesario tener en cuenta el sistema ideológico y político del cual una economía forma parte (Ferrer, 2007: 432). Como señala Nora Lustig, el pensamiento desarrollista considera que las características estructurales de una sociedad determinan su funcionamiento (Lustig en Briceño Ruiz et al., 2013: 8). Al respecto de este punto, Ferrer describió cuatro variables distinguibles en las áreas periféricas y que determinan su inserción internacional: 1) el grado de cohesión social; 2) la calidad de los liderazgos políticos; 3) la (in)estabilidad institucional y 4) la capacidad del Estado para pensar un modelo de desarrollo propio (Quintar y Perrén, 2016: 156).

Con tales precedentes, la subhipótesis de este capítulo plantea que los Estados periféricos del sistema internacional reproducen la relación de dependencia centro-periferia en el interior de las fronteras estatales, generando unidades subestatales de doble periferia y unidades subestatales de simple periferia. Así lo demuestra la relación entre Argentina, Bolivia y Chile, y las unidades subestatales Jujuy, Tarija y Tarapacá, respectivamente.

Esta situación de doble dependencia contextualiza la hipótesis general de la tesis, puesto que caracteriza la gestión subestatal de los casos de estudio, influyendo sobre las USDPs y sobre el diseño de las estrategias de gestión que permitan superar esa condición. La doble periferia como situación política que condiciona el accionar internacional de Jujuy, Tarija y Tarapacá influirá, como sostiene la hipótesis general, en la conformación de intereses supranacionales comunes que reposicionen sus objetivos de desarrollo en la agenda estatal.

En relación a los casos de estudio de la presente investigación y tomando las variables descritas por Ferrer, se analizará en primer lugar, la periferia en la relación Estado-Sistema Internacional y, en segundo lugar, la periferia en la relación Unidades Subestatales-Estado. Finalmente, con ambas referencias, se arribará a una definición conceptual de la situación de doble periferia en la que se insertan las unidades subestatales objeto de este estudio.

## 2. La primera periferia: Estado-Sistema Internacional

### 2.1 *El grado de cohesión social.*

La cohesión social como factor de desarrollo cobra relevancia por la presencia de fracturas sociales y cómo son superadas o no por los Estados (Ferrer en Quintar y Perrén, 2016: 156). Al respecto, Aldo Ferrer sostuvo que:

“En mayor o menor medida, todos los países exitosos registraron tensiones sociales, en algunos casos extremas y violentas; pero sus sociedades registraron un nivel de cohesión y movilidad social que sustentó el proceso de acumulación, en sentido amplio, e hizo participar a la mayor parte de la sociedad de los frutos del desarrollo” (Ferrer en Aronskid, 2016: 21).

En el caso de **Argentina**, durante el tiempo estudiado (1994-2015), los conflictos sociales tuvieron su pico máximo en la crisis política, económica y social entre 2001 y 2002, que condujo a un periodo de sucesión de presidencias interinas hasta la elección de Néstor Kirchner como presidente en 2003 (Diz, 2014: 231). Bajo el mandato de Cristina Fernández (2007-2015), la crisis del campo ocurrida en el año 2008, confrontó al sector agro-ganadero con el gobierno en reacción a la resolución N° 125/2008 que establecía un sistema de retenciones móviles para la soja, el trigo y el maíz. Asimismo, durante el denominado kirchnerismo (2003-2015), el Estado empleó ayudas sociales creando un efecto de cohesión social que se desdibujó durante los últimos años de la gestión de Cristina Fernández (Diz, 2014: 232).

El caso de **Bolivia** también es emblemático, puesto que la llegada al poder de Evo Morales en el año 2006 supuso un cambio de paradigma de desarrollo en una Bolivia marcada por la heterogeneidad sociocultural, que por primera vez tenía un presidente de origen indígena (Buitagro, 2006: 159-160; Orellana Aillón, 2006: 45-47). Este suceso trajo entusiasmo en los sectores sociales rezagados pero, también, el temor en los sectores dominantes llevando a una situación de confrontación y violencia que desembocaría en el referéndum revocatorio presidencial que confirmó a Evo Morales en la presidencia en 2008<sup>18</sup>. Al referéndum le siguió un proceso de diálogo entre el gobierno plurinacional y

---

<sup>18</sup>En 2008, dada la crisis de representatividad en el interior de Bolivia, se celebró el referéndum revocatorio que decidió la permanencia del presidente Morales, el vicepresidente García Linera y ocho prefectos departamentales en sus respectivos cargos públicos. Morales fue ratificado como presidente, obteniendo el

las administraciones departamentales que modificó la redistribución de los ingresos estatales e impulsó las autonomías departamentales, fortaleciendo la relación entre el Estado y las unidades subestatales bolivianas (Uggla, 2009: 269-270).

A diferencia de los dos países citados, el cambio de régimen en **Chile** significó la transición de un modelo de desarrollo "autoritario liberal excluyente" a otro de corte "democrático liberal incluyente" (Castells en Tironi, 2007: 48). Este modelo liberal incluyente mantuvo la figura del mercado como el principal asignador de los recursos, pero acompañado de fuertes políticas públicas para la inclusión y el desarrollo social que promovieron la cohesión de la sociedad chilena (Tironi, 2007: 48-49). De manera tal que las transformaciones político-económicas hacia el interior de Chile, no ocasionaron gran repercusión en el grado de cohesión social.

En consecuencia, se observa que las fracturas en los Estados bajo estudio se han producido por cambios en el modelo económico de desarrollo, en las políticas económicas estatales o por la falta de legitimidad de los liderazgos políticos, siendo Argentina y Bolivia los Estados más afectados.

## 2.2 *La calidad de los liderazgos.*

Para comprender los liderazgos políticos en el estudio de Argentina, Bolivia y Chile, se debe poner en consideración que el mismo no puede ser reducido a los rasgos personales o características del líder. Más allá de las particularidades de los líderes políticos, el liderazgo involucra las relaciones de poder establecidas con los seguidores y el contexto socio-cultural y político que a partir de allí se conforma (Melo, 1995: 215).

En este sentido, Artemio Melo (1995) definió el liderazgo como:

“[...] la situación de interacción e influencia que se establece, mediante la comunicación, entre un grupo y un sujeto conductor orientada a la innovación, conservación o mantenimiento de ciertos valores que son presentados como objetivos necesarios para el bien común en cuanto meta de lo político” (Melo, 1995: 216).

Siguiendo esta óptica, los liderazgos políticos se forman en base a tres modelos que configuran diferentes tipos de situaciones de poder, vinculando el rol que desempeña

---

67.43% de votos a favor, mientras que los prefectos de Chuquisaca, Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Pando y Beni también fueron ratificados en sus cargos. Los prefectos opositores de La Paz y Cochabamba fueron revocados al obtener resultados adversos (Portal BBC Mundo, Reino Unido, 13/05/2008).

el líder con el comportamiento que genera en los seguidores (Friedrich en Melo, 1995: 217).

De esta forma se distinguen tres tipos de liderazgos políticos. El *liderazgo iniciador o fundador*, se corresponde con un líder que busca crear un nuevo orden y genera un comportamiento de imitación en sus seguidores. El *liderazgo conservador*, en donde el líder busca el mantenimiento del orden y genera un comportamiento de obediencia entre sus seguidores. Y por último, *el liderazgo protector*, cuyo líder busca garantizar la seguridad, y produce un comportamiento pasivo de aclamación en sus seguidores (Melo, 1995: 217-221).

De los casos en estudio, **Argentina** y **Bolivia** han sido dos claros ejemplos de liderazgos con una marcada impronta populista en América Latina, destacándose figuras como las de Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, y Evo Morales en Bolivia. Estas gestiones estuvieron marcadas por presidencias personalistas, con discursos que resaltaban lo nacional y democrático (Gratius, 2007: 1-2; Ceppi, 2014: 102; Stoessel, 2014: 2-3), y que Gratius tituló los “latin-populismos” (2007: 1).

En Argentina, Cristina Fernández profundizó el liderazgo de su esposo con la intervención del Estado en las políticas redistributiva, de derechos humanos, educativas, de ciencia y tecnología y de comunicación (Diz, 2014: 231). En Bolivia, el ascenso de Evo Morales implicó un punto de inflexión en el liderazgo político boliviano, con una reconocida trayectoria como líder indígena y sindical que le permitieron ocupar un espacio de representación vacante (Ceppi, 2010: 76-77). En ambos casos, se trató de liderazgos políticos que comenzaron como innovadores o iniciadores. En el caso de Cristina Fernández, el liderazgo iniciador se convirtió, hacia el final de su mandato, en un liderazgo conservador que buscaba mantener el orden y crear un comportamiento de acatamiento espontáneo. En el caso de Evo Morales, incluyó elementos del tipo protector, convirtiéndose luego en un liderazgo conservador cuando buscó la reforma constitucional para presentarse a la reelección para un cuarto mandato presidencial en 2019<sup>19</sup>.

**Chile**, en cambio, responde al modelo de presidencias "coalicionistas" en el que los liderazgos políticos se destacan por su nivel de diálogo y articulación entre distintos partidos, consiguiendo presidencias de liderazgo tenue y estable (Diz, 2014: 233-234). En este caso, el tipo de liderazgo político observado es un liderazgo conservador que

---

<sup>19</sup>Infobae, Argentina, 28/11/2017.

busca sostener la democracia como valor fundamental, más allá de la sucesión entre los partidos políticos, y garantizar un orden hacia el interior de la sociedad chilena.

### 2.3 *La (in) estabilidad institucional.*

La estabilidad o inestabilidad de los gobiernos democráticos en América Latina ha sido ampliamente estudiadas. Al respecto, autores como Vargas Hernández sostuvieron que las debilidades en la estabilidad de las instituciones democráticas evidencian situaciones de crisis de legitimidad, deficiencias económicas e iniquidades sociales al interior de los Estados latinoamericanos (Vargas Hernández, 2007: s/n).

Los momentos de crisis institucional en la región durante los periodos analizados, han puesto de manifiesto las tensiones existentes entre los requisitos de la democracia y los de la gobernabilidad (Vargas Hernández, 2007: s/n). En este sentido, la inestabilidad de las instituciones es una característica de las democracias participativas latinoamericanas, que requieren de la implantación de programas de desarrollo para mejorar la gobernabilidad. El elemento común radica en la incapacidad de las instituciones democráticas para asumir y procesar democráticamente el conflicto. Esta incapacidad puede, en ocasiones, generar crisis de gobernabilidad en tanto los Estados no resultan eficientes para resolver problemas de interacción o de acción colectiva, de institucionalización de reglas y procedimientos que terminan resultando débiles o inadecuados, de la emergencia de nuevos actores y del cambio estratégico de actores poderosos (Vargas Hernández, 2007: s/n).

Para el periodo de los casos estudiados, se observan debilidades en la democracia formal que se manifiestan en los momentos de transición política. Las dificultades en los trasposos de mando constituyen un claro ejemplo que pone en evidencia la inestabilidad del sistema político formal (Oviedo, 2015: 156).

En **Argentina**, la renuncia del presidente De la Rúa dio lugar a la sucesión de cinco presidentes interinos hasta la llegada al poder de Néstor Kirchner en 2003 y la posterior sucesión política en favor de su esposa, Cristina Fernández<sup>20</sup>. En **Bolivia** la crisis de gobernabilidad originada por la nacionalización de los hidrocarburos, obligaron

---

<sup>20</sup>Respecto de las presidencias de Néstor Kirchner a Cristina Fernández, se observan irregularidades. El texto constitucional argentino fue violado cuando el presidente Kirchner gobernó más de los cuatro años estipulados, con el objeto de cubrir el tiempo faltante del periodo de mandato inconcluso de De la Rúa. Luego, en 2007, el nepotismo aparece con la asunción de Cristina Fernández, esposa del presidente saliente, quien se postuló como candidata a la presidencia sin haber pasado por instancias electivas internas del partido político al que representó (Oviedo, 2015: 154-155).



al presidente Mario Cosío a renunciar, asumiendo el poder de manera provisional Eduardo Rodríguez Veltzé a quien sucedería Evo Morales (Ceppi, 2014: 101-103). En cuanto a **Chile**, la presidencia de Aylwin en 1990 trajo consigo elementos de diálogo y concertación (Mella Polanco y Barrios Silva, 2014: 449-450), en un gobierno centralista que ha demostrado solidez a través de los años y de los cambios en la conducción política.

En este sentido, Oviedo plantea que “Argentina clasifica como democracia delegativa, con dificultad en estabilizar las alternancias o sucesiones en el mando político y gestar la modernización económica y social que provea sustrato material a la democracia formal.” (Oviedo, 2015: 153-154). Como consecuencia, se observa que la falta de consolidación de la democracia formal y las expectativas de desarrollo económico y social son dos deudas pendientes de los Estados bajo estudio, especialmente en Argentina y Bolivia.

Por lo tanto, se evidencia que durante el periodo analizado, Argentina, Bolivia y Chile atravesaron momentos históricos de débil institucionalidad. Fortalecer las instituciones políticas ha sido un desafío constante para las administraciones de los tres Estados, a fin de aumentar su eficiencia, y con ello proveer a su legitimidad. Se entiende que en un ambiente de estabilidad y bienestar, la sociedad concentra mayores condiciones favorables para desarrollarse.

#### *2.4 La (in)capacidad del Estado para pensar un modelo de desarrollo propio.*

La cuarta variable de análisis se refiere a la capacidad de los Estados para adquirir un pensamiento propio y elaborar un modelo de desarrollo conveniente a sus condiciones (independiente de aquel elaborado por los centros), con una perspectiva que tome en cuenta la realidad periférica y se proponga superarla (Ferrer en Quintar y Perrén, 2016: 156).

La década del noventa significó para **Argentina** los años del “transformismo”, con un profundo proceso de reformas marcado por el predominio del capital financiero y del agronegocio, que prosiguió con la decadencia de la protección social y un proceso de desindustrialización hasta la crisis del año 2001 (Ferrer, 2010: 12-13; Domingues, 2012: 33). Las consecuencias del modelo neoliberal fueron extremas para la economía, que se recuperó gradualmente a través de la exportación de *commodities* primarias (especialmente la soja) “con la subordinación de los pequeños y medianos productores a las empresas transnacionales del sector, además de la expansión sistemática de la gran minería” (Domingues, 2012: 34). En los años posteriores a la crisis, el Estado redujo la

pobreza entre 2004 y 2008, tendencia que disminuyó gradualmente después ese año (MECON, 2015).

El sector externo también ha sido reflejo de los distintos problemas internos que aquejaron a Argentina durante el periodo estudiado. Desde el año 2008 la inflación interna agravó la pérdida de competitividad de la producción y coadyuvó al deterioro del mercado de exportación, hecho que se sumó a la imposibilidad de financiarse en el exterior y las limitadas inversiones externas receptadas<sup>21</sup> (Informe país del FMI N° 16/69, 2016: 5-6).

En el comercio regional, los Estados que conforman el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) constituyen sus principales socios, habiendo concentrado el 24% de las exportaciones argentinas y el 23% de las importaciones en 2015 (Cámara Argentina de Comercio y Servicios, 2016). Respecto al comercio por países para el mismo año, el principal socio fue Brasil, seguido de China, Estados Unidos y Chile (Cámara Argentina de Comercio y Servicios, 2016). Al final del periodo de estudio, el año 2015, el PBI registrado fue 583.2 mil millones de dólares estadounidenses, observándose un crecimiento del 2,4% respecto del año anterior (Banco Mundial, 2016a).

A nivel político, el inicio del kirchnerismo en 2003 marcó un fuerte liderazgo personalista y discurso antiimperialista de Néstor Kirchner, al que luego se agregó al rechazo por el FMI (Dabat, 2012: 45-6) y la ruptura con el neoliberalismo. Este cambio coincidió con el proceso regional sudamericano de integración que marcaría una nueva forma de reinserción de corte más nacionalista y el claro acercamiento a gobiernos personalistas como Venezuela (Dabat, 2012: 46). No obstante, Argentina continuó dependiente de las exportaciones primarias, siendo el Estado el actor con el rol central<sup>22</sup> en la economía, aunque el modelo de desarrollo siga indefinido y los esfuerzos por consolidar acuerdos en el sector agropecuario sean débiles (Domingues, 2012: 34). Así, al final del periodo de análisis, el campo domina la economía argentina, mientras la actividad minera avanza lentamente y el sector industrial se encuentra poco desarrollado.

En **Bolivia**, el modelo económico se construyó sobre la extracción y exportación de sus recursos naturales, siendo las actividades económicas más relevantes la minería y

---

<sup>21</sup> El acceso a fondos de inversión internacional (*holdouts*) estuvo limitado por las negativas de renegociación con los acreedores, hecho que dificultó la recepción de inversión externa durante la administración kirchnerista, situación que se revirtió con el cambio de administración a finales de 2015, mediante el acuerdo con los fondos de inversión tenedores de deuda argentina (Informe país del FMI N° 16/69: 6-8).

<sup>22</sup> Para el año 2014, los datos de acceso al agua potable y saneamiento que miden el desarrollo de infraestructura sanitaria del país ubican a Argentina por detrás de sus pares de la región Brasil, Chile y Uruguay (La Nación, Argentina, 8/12/2014).

la extracción de gas natural<sup>23</sup>. El inicio de la presidencia de Evo Morales en 2006 estuvo marcado por la nacionalización de los hidrocarburos, a través de un decreto presidencial, que abrió una nueva etapa de participación del Estado en la economía boliviana (Weistbrot et al., 2009: 12; Vargas Suárez, 2009: 18 y ss).

Históricamente, la economía estatal se caracterizó por la dependencia a un patrón de desarrollo monoprodutor, siendo recordado el periodo 2009-2014 como el auge de la explotación hidrocarburífera (Vargas Suárez, 2009: 18-20). Tal como sostiene Gray Molina (2006: 65-66), en Bolivia ha persistido un mismo patrón, administrado desde distintos modelos (privado o de gestión estatal), que concentra la economía nacional en la exportación de pocos productos sin procesamiento o agregado de valor (aceite de soja, aceite de palma, extractos de frutas tropicales, fibras textiles, gas licuado, procesados de porotos, entre otros).

A pesar de la dependencia a la explotación hidrocarburífera, la economía boliviana creció a una tasa anual promedio del 4,9% debido a los altos precios de las materias primas y una política macroeconómica prudente durante el periodo 2004-2014 (Banco Mundial, 2016b). Luego, y con un contexto internacional más desafiante, el crecimiento del PBI se redujo de un pico de 6,8% en 2014 a un 4,8% en 2015. El efecto de la caída de los precios internacionales de las materias primas fue contenido por políticas que aprovecharon la bonanza acumulada los años anteriores (Banco Mundial, 2016b). Este panorama económico tuvo lugar en una sociedad fragmentada por la diversidad cultural y sus distintas visiones sobre las vías de desarrollo del país. Las disidencias estuvieron geográficamente marcadas hacia el interior del Estado e impulsaron movimientos de autonomía departamental durante la primera gestión de Morales (2006-2010) (Harmes-Liedtke y Dellavedova, 2013: 14), sobre todo en aquellos departamentos cuyo desarrollo económico se vio amenazado por las políticas redistributivas nacionales.

A finales de 2014, seguido de un contexto con mayor cohesión social, el PBI de Bolivia se elevó a 33 mil millones de dólares estadounidenses, en una economía cuyos principales socios comerciales fueron Brasil, Argentina, Estados Unidos y China (Banco Mundial, 2016b). Sin embargo, la economía boliviana es aún primaria y poco

---

<sup>23</sup>Los metales de exportación más valiosos son: estaño, plata, litio y cobre. Los principales yacimientos mineros son: San Cristóbal (mina de plata de cielo abierto más grande del mundo), Mutún y el Salar de Uyuni (una de las principales reservas de potasio y litio del mundo). Además Bolivia cuenta con la segunda mayor reserva de gas natural de América del Sur (48 trillones de pies cúbicos), siendo su exportación a Brasil y Argentina, la principal fuente de ingresos del país (Banco Mundial, 2016b).

diversificada, ubicándose claramente en la periferia, con escasas exportaciones, más allá del gas, la minería y de la producción ilícita derivada de la hoja de coca (Domingues, 2012: 35).

Con miras a consolidar su posición como exportador de gas natural a la región, Bolivia requiere aunar esfuerzos con el sector privado para aumentar las reservas probadas de gas (Vargas Suárez, 2009: 30-31). Pero además, requiere atraer inversiones en sectores que tradicionalmente han sido menos atractivos para los inversionistas privados, incluyendo minería, agricultura y manufacturas (Banco Mundial, 2016b).

Por otro lado, cuando en el año 1990 **Chile** retornó a la democracia de la mano del presidente Aylwin, se dio inicio a una transición política recordada por excelentes resultados económicos. A través de una serie de reformas que incluyeron la modificación del sistema tributario y laboral, sumado a un contexto internacional favorable, el promedio anual de crecimiento de la economía chilena fue de 7,3% en el periodo 1990-1994.<sup>24</sup> (Banco Mundial, 2016c).

El país ha sido otro ejemplo en la región de la aplicación del modelo neoliberal y de la idea de explotación de las “ventajas comparativas” de la economía nacional, centrada en productos primarios (Domingues, 2012: 34). No obstante, la debilidad derivada de la escasa diversificación productiva se vio reflejada con la crisis asiática de 1997, conocida como la “crisis de la tercera generación” (Coccaro, 2006: s/n). Como consecuencia, los principales socios asiáticos redujeron sus importaciones e inversión, produciendo déficits comerciales con China, Japón y Corea, y debiendo sobrellevar la caída del precio del cobre que repercutió en el valor exportado (CEPAL, 1998: 17; Coccaro, 2006: s/n). Esta situación condujo a una retracción directa del PBI chileno durante los próximos tres años (CEPAL, 1998: 26), demostrando además, como la apertura a capitales externos incrementaba la vulnerabilidad del país y la exposición a los shocks externos (Coccaro, 2006: s/n; OCDE, 2013: 3).

A partir del 2000, Chile continuó apostado a una economía abierta a los flujos de capitales, pero al mismo tiempo construyó sólidas instituciones para enfrentar los riesgos asociados, sin grandes cambios en su matriz productiva. La economía registró una desaceleración en el 2014 con crecimiento del 1,9%, afectada por el retroceso del sector

---

<sup>24</sup>Chile es una economía relativamente pequeña si se considera su población de casi 18 millones de personas y un PBI de 240,1 mil millones de dólares estadounidenses en 2014 (Banco Mundial, 2016c).

minero, debido al fin del ciclo de inversión, la caída de los precios del cobre y el declive en el consumo privado (Banco Mundial, 2016c).

Aunque los informes de la OCDE describen a Chile como un Estado que ha conseguido la pobreza, sosteniendo el ingreso per cápita más elevado de América Latina durante los últimos años (OCDE, 2013: 4). Sin embargo, su dependencia a la exportación de bienes primarios es uno de los principales obstáculos a superar (CEPAL, 1998: 7).

A pesar de los indicadores antes mencionados, hay muchas razones que retienen a Chile en la periferia de la economía mundial. Una de esas razones es su dependencia de los recursos naturales, específicamente del cobre, que representa más de la mitad de sus exportaciones<sup>25</sup> (OCDE, 2013: 4-5). La minería sigue siendo un negocio muy rentable y continúa atrayendo importantes entradas de IED, convirtiéndola así en un sector importante y tradicional para la economía. No obstante, la pérdida de competitividad a causa del incremento de los costos laborales y energéticos, resulta preocupante (COCHILCO, 2015: 17). El crecimiento de Chile es dependiente de la demanda mundial, en especial de China, que constituye el principal mercado de exportación de las materias primas chilenas (OCDE, 2013: 9-10). En 10 años, el comercio entre ambos países creció cuatro veces, pasando de 8.122 millones de dólares en 2005 (año anterior a la entrada en vigencia del tratado de libre comercio) a 31.471 millones de dólares en el año 2015<sup>26</sup>.

Con todo ello, Chile continúa siendo un referente regional de progreso y políticas públicas de innovación y transparencia, pero enfrenta desafíos estructurales para impulsar la productividad y superar su dependencia a las exportaciones de cobre y, al mismo tiempo, generar políticas de crecimiento más inclusivas tendientes a reducir la desigualdad.

Entonces, se observa que, tanto Argentina como Bolivia y Chile, son economías exportadoras de *commodities* que se ubican claramente en la periferia, predominando el sector primario y con escasa diversificación productiva, entendiendo que el desarrollo debe propiciar una diversidad de exportaciones, más allá de los productos básicos y mercados abiertos con intervenciones calculadas (Pollock, 2006: 17-8; Domingues, 2012: 49). El grado de subdesarrollo es distinto en cada caso, dado la complejización interna y las particularidades de cada Estado, aunque en general, es el subdesarrollo lo que los

---

<sup>25</sup> Además de la producción cuprífera, Chile es el segundo mayor productor de salmón del mundo y el cuarto mayor exportador de vino (OCDE, 2003: 4-5).

<sup>26</sup> Portal Emol Economía, Chile, 21/03/2015.

caracteriza, siempre definido a partir de una comparación con las economías de los países centrales (Domingues, 2012: 55).

En el plano político, se destaca un giro a la izquierda en la región que incluye a varios países de América Latina. Al respecto, Stoessel distinguió a una izquierda “moderna, abierta y reformista” entre los que se encuentran los gobiernos de Lagos y Bachelet en **Chile** y Lula da Silva en Brasil, y una izquierda “nacionalista, estridente y cerrada” representada por Morales en **Bolivia** y Chávez en Venezuela; mientras que los gobiernos de Kirchner y Fernández en **Argentina** son situados en una posición ambigua entre ambos (Stoessel, 2014:39-40).

No obstante este giro a la izquierda, no se vislumbran modelos de desarrollo diseñados desde la periferia. Los esfuerzos han sido más discursivos que pragmáticos. Es muy probable que Bolivia, a través de sus políticas de nacionalización y de innovación técnica, sea el modelo que más se acerque a proyectar políticas de desarrollo desde un pensamiento crítico e introspectivo.

Por lo tanto, se observan elementos exógenos y endógenos que se retroalimentan y consolidan la inserción periférica de Argentina, Bolivia y Chile. Por un lado, un sistema internacional donde los centros se valen de la globalización y asignan roles y funciones a cada actor (Ferrer, 2007: 431-432). Y, por otro lado, elementos endógenos estructurales de cada Estado (escasa diversificación de la economía, calidad de los liderazgos, inestabilidad institucional y la incapacidad de crear un modelo de desarrollo propio) que impiden el desenvolvimiento de las capacidades estatales para la creación y difusión de conocimientos y tecnologías que propendan al desarrollo y, en consecuencia, mantienen el *status quo* de la relación centro-periferia.

En este contexto, desde el fin de la dictadura de Pinochet, Chile ha mantenido la estabilidad de su sistema político y un modelo de desarrollo constante, aunque dependiente de los centros comerciales y financieros mundiales. En contraste, los sistemas políticos de Argentina y Bolivia han demostrado inestabilidad en los traspasos de gobierno, así como la falta de consolidación de un modelo económico.

### **3. La segunda periferia: Unidades subestatales - Estado.**

La globalización y transnacionalización de la economía propiciaron la intervención de las unidades subestatales en el plano internacional. A través de la gestión

transnacional, las unidades subestatales actúan en dos subsistemas: estatal e internacional. Las acciones que éstas despliegan en el plano internacional se presentan como acciones complementarias a la política exterior del Estado, y devienen en una herramienta que les permite aprovechar las oportunidades del mercado internacional (Ferrer, 1999: 52-54; Del Arenal, 2002: 29-48). En este contexto, el concepto de globalización cobra especial relevancia, siendo entendido como:

“[...] Un proceso histórico moderno que expresa la concatenación temporal de dos elementos fundamentales e independientes de la historicidad como son el tiempo y el espacio que, en escala mundial, incide en forma simultánea e instantánea y por ello profunda e intensamente en las estructuras, hechos, fenómenos y acontecimientos históricos protagonizados por el hombre, su civilización y su historia” (Melo, 1996: 28).

Pero además, siguiendo a la corriente estructuralista, se entiende:

“ [...] La globalización es también un sistema de poder, en el que los grandes Estados, las corporaciones transnacionales y los mercados financieros ejercen una influencia dominante y establecen las reglas de juego del sistema” (Ferrer, 2010: 9-10)

Al respecto de la afirmación de Ferrer, se debe reconocer que, la asignación de roles y funciones desde el centro a la periferia del sistema internacional es previa, históricamente, al proceso globalizador. No obstante, es probable que la globalización haya contribuido a profundizar esa característica.

Ahora bien, ¿qué ocurre con las unidades políticas existentes en el interior de los Estados periféricos? ¿Se reproduce el modelo centro-periferia entre las unidades subestatales? Los Estados en estudio (Argentina, Bolivia y Chile) son países periféricos respecto de los centros económicos y financieros, cuyas estructuras han reproducido las características del sistema hacia el interior de las fronteras estatales, creando una doble periferia para algunas unidades subestatales contenidas en ellos.

La primera unidad de análisis, la provincia de **Jujuy**, se encuentra emplazada geográficamente en el noroeste argentino, en la región denominada NOA (ver Anexo I). Limita al norte con Bolivia y al oeste con Chile y posee una superficie de 53.219 km<sup>2</sup>, que representa el 2,7 % del territorio argentino (MECON, 2015).

La segunda unidad de análisis, el departamento de **Tarija**, se ubica en el extremo sureste de Bolivia, limitando al norte y al oeste con el departamento de Chuquisaca, al sur con Argentina y al este con Paraguay (ver ubicación geográfica en Anexo II). Se trata de una zona de valles y serranías que cubren una superficie de 37.623 km<sup>2</sup>, donde se asienta una población de 483.518 personas (Cámara de Comercio Nacional de Bolivia, 2016).

La tercera unidad de análisis, la región de **Tarapacá**, se ubica en el extremo norte de Chile, ocupando una superficie de 42.225,8 km<sup>2</sup> equivalente al 5,6% del territorio nacional, y limita al norte con las regiones de Arica y Parinacota, al este con Bolivia, al sur con la región de Antofagasta y al oeste con el océano Pacífico (ver Anexo III).

Para confirmar la existencia de esta doble periferia, se analizarán a continuación las variables que caracterizan a las áreas periféricas, propuestas por Ferrer, estudiadas anteriormente respecto de los Estados.

### *3.1 El grado de cohesión social.*

Entre 1994 y 2015, la cohesión social en la provincia de **Jujuy** se vio amenazada por la presión de distintos movimientos sociales, destacándose el protagonismo del Sindicato de Empleados y Obreros Municipales (SEOM), liderado por Carlos “el Perro” Santillán y la organización Tupac Amaru<sup>27</sup>, encabezada por la líder social Milagro Sala (Moscovich, 2013: 144-145). A inicios de 1994, el SEOM fue protagonista de varios “piquetes” en contra del gobierno menemista en la provincia, y su protagonismo fue tal que Santillán pronto pasó a liderar la Corriente Clasista Combativa (CCC) en Jujuy. Posteriormente, el rol de la organización Tupac Amaru como asignadora de los recursos provenientes del Estado nacional, condujo a la fragmentación social de la provincia (Battezzatti, 2014: 5-6). La afinidad política de Sala con el kirchnerismo permitió que diversas ayudas sociales y fondos públicos se canalizaran a través de la organización, al margen de la administración pública provincial, y se redistribuyeran según las pautas de la líder social (Battezzatti, 2014: 8 y ss.). Durante las dos primeras gobernaciones de

---

<sup>27</sup>Milagro Sala comenzó su militancia como delegada de la seccional local del sindicato Asociación de los Trabajadores del Estado (ATE), en el marco de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA). En la década de 1990, durante la presidencia de Carlos Menem, estuvo al frente de la CTA que a partir de 1999 tomaría el nombre de Organización Barrial Túpac Amaru, desde donde coordinó acciones con otras entidades como la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y el Frente de Gremios Estatales (Moscovich, 2013: 144).



Eduardo Fellner (1999-2007) la organización Tupac Amaru se expresa en protestas que son acalladas por concesiones políticas (Moscovich, 2013: 144). Pero a partir de la gobernación de Barrionuevo (2007-2011) y el tercer mandato de Fellner (2011-2014), la organización confronta al gobierno provincial, polarizando a la sociedad jujeña (Moscovich, 2013: 145).

El manejo de los fondos públicos y la presión constante sobre el gobierno provincial llevaron a una división de la sociedad hasta la detención de la dirigente<sup>28</sup>, en diciembre de 2015, y la desintegración parcial de la organización.

En el departamento de **Tarija**, la nacionalización de los hidrocarburos impulsada por Morales, hizo manifiesta la división social interna del departamento, entre grupos sociales que apoyaban el plan del gobierno nacional y los sectores más tradicionales, que vieron sus intereses afectados (Fornillo, 2010: 37). La división nacional se convirtió en una confrontación étnica entre indígenas y la población mestiza y blanca que tuvo su correlato en el interior de Tarija y amenazó con la disgregación territorial de Bolivia (Daheza, 2014: 35). Mario Cossío se convirtió en el principal articulador del bloque departamental, erigiéndose en el poder departamental en contra del Movimiento Al Socialismo (MAS) (Fornillo, 2010: 49-50). Con la declaración de las autonomías departamentales, Cossío se convirtió en el primer gobernador electo de Tarija, pero fue destituido por el Estado central, nombrándose a un gobernador interino.

En la región de **Tarapacá** la cohesión social se vio influida por el contexto estatal y la economía nacional. Durante la década del noventa inicia en Chile un nuevo ciclo minero caracterizado por la transnacionalización de la minería (Guerrero Cossío, 2014: 215). Este hecho provocó una oleada migratoria, la creación de una aristocracia laboral y la conformación de un colectivo social frágil y desarraigado de los intereses regionales (Guerrero Cossío, 2014: 216). Otro hecho particular, fue la creación de la región de Arica y Parinacota a través de una ley nacional que entró en vigor en 2007, que redujo el territorio tarapaqueño<sup>29</sup>. Ambos acontecimientos, contribuyeron a la conformación de una sociedad heterogénea con una identidad regional que aún se encuentra en construcción.

---

<sup>28</sup>En diciembre de 2015 Sala fue arrestada debido a un acampe que realizaron diferentes cooperativas en reclamo contra el recién electo gobernador, Gerardo Morales. Esta detención ha sido considerada de carácter político y denunciada ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En respuesta, el presidente Macri respaldó la jurisdicción e independencia de la justicia provincial y el gobernador Morales instó a los organismos internacionales a participar como observadores en las causas que se le imputan (La Nación, Argentina, 17/11/2016).

<sup>29</sup>La región de Arica y Parinacota se crea a través de la ley N° 20175, promulgada el 23 de marzo de 2007 por la presidente Michelle Bachelet, entrando en vigor el 8 de octubre de 2007.

Como resultado, se observa que Jujuy y Tarija se destacan como unidades subestatales con fuerte presencia de movimientos sociales en pugna por el poder político, provocando tensión y polarizando la sociedad. En Tarapacá, la composición social heterogénea y una identidad regional aún en definición, han influido en la formación de una sociedad también frágil, con un bajo grado de cohesión social, aunque con ausencia de conflicto.

### *3.2 La calidad de los liderazgos*

En la década del noventa, **Jujuy** fue una de las provincias argentinas más afectadas por la crisis financiera e inestabilidad política (Svampa, 2005: 224). La relación entre el gobierno jujeño y las organizaciones sociales tuvo momentos de tensión conflicto, de alianza y otros de competencia por el liderazgo social y político de la provincia (Battezzati, 2014: 25-26).

Durante este periodo nace la figura de Carlos “Perro” Santillán, dirigente sindical de los empleados municipales de la provincia<sup>30</sup> (Svampa, 2005: 223-234). Santillán dirige las protestas sociales contra los recortes presupuestarios del gobierno jujeño y se convierte en representante de los empleados estatales de Jujuy. Posteriormente, en 1999, nace la organización Tupac Amaru de la mano de la líder social Milagro Sala<sup>31</sup>. La figura de Sala cobra relevancia por su alianza con el gobernador Fellner y con el presidente Kirchner. El protagonismo de Sala aumenta a medida que la relación con el gobierno provincial se deteriora y se afianza su alianza con el kirchnerismo<sup>32</sup> (Moscovich, 2013: 145-146). En 2013, en confrontación con el gobierno provincial, Sala es electa diputada provincial<sup>33</sup> y en 2015 renuncia para ocupar una banca en el Parlasur por el Frente Para la Victoria (FPV).

---

<sup>30</sup>La Corriente Clasista Combativa (CCC), ligada al Partido Comunista, tiene como antecedente al SEOM (Sindicato de Empleados y Obreros Municipales), liderado por Santillán. La CCC se presenta entonces, como una corriente político-sindical, que trabaja con un programa propio dentro de los distintos gremios (Svampa, 2005: 223).

<sup>31</sup>Milagro Sala, conocida como dirigente política, social e indígena, construye su liderazgo a partir de la administración de copas de leche y la creación de viviendas con fondos públicos. En 2015 fue acusada por la justicia jujeña de corrupción y malversación de fondos públicos, entre otros cargos que se le imputan.

<sup>32</sup>En 2006 el gobernador Fellner busca reformar la constitución provincial para ir por un tercer mandato consecutivo. Esta medida es desalentada por el presidente Kirchner, hecho que provocó un distanciamiento del kirchnerismo, al tiempo que el gobierno nacional empoderó la figura de Sala a través del manejo de planes sociales (Moscovich, 2013: 140).

<sup>33</sup>En 2012, alejada de la rama jujeña del partido Frente Para la Victoria, Sala convoca a una asamblea de la Tupac Amaru que da origen a la creación del partido político denominado “Partido por la Soberanía Popular”. En 2013 es electa diputada provincial.

El poder que ostentó Milagro Sala durante el kirchnerismo evidenció la debilidad institucional en la provincia y el detrimento de la relación política entre Jujuy y el Estado nacional (Moscovich, 2013: 146). Esto derivó en la existencia de un “Estado provincial paralelo”<sup>34</sup>, donde parte de los fondos públicos nacionales destinados a la provincia eran canalizados y administrados por la organización Tupac Amaru.

Como se observa, en Jujuy ha existido un liderazgo fragmentado entre distintas figuras que han representado y respondido a distintos grupos sociales. El liderazgo político de los gobernadores durante el periodo 1994-2015 se corresponde con el liderazgo conservador, siguiendo la línea de los liderazgos políticos nacionales y buscando un mantenimiento del orden. No obstante, el surgimiento de líderes sociales, señala la emergencia de liderazgos innovadores o iniciadores, que buscaban romper con la relación de poder existente.

En **Tarija** el proceso autonómico implicó para su dirigencia una constante negociación entre las élites tradicionales y los campesinos, a la vez que el departamento protagonizaba un duro enfrentamiento con el poder político nacional (Deheza, 2012: 40-41). Las elecciones por voto directo de 2010 eligen a Mario Cossío<sup>35</sup> ya no como mero "prefecto" subordinado al poder central boliviano sino como primer gobernador de la región autonomista de Tarija (Deheza, 2012: 41-43). A fines de 2010, tras meses de persecución política desde el gobierno nacional y acusaciones de corrupción, el Estado boliviano suspende a Cossío<sup>36</sup> en sus funciones e impone a Lino Condorí como gobernador interino. El tenue liderazgo de Condorí se redujo a atender las reivindicaciones de los actores sociales alineados al gobierno central (Ayala Bluske, 2013: 159).

La desestructuración de los mecanismos de poder tradicionales de Tarija se debió a las debilidades de la élite tradicional, incapaz de elaborar un discurso que consiga arrastrar al conjunto de los actores departamentales como el empresariado, la central obrera, los movimientos campesinos, entre otros (Ayala Bluske, 2013: 158-159).

De esta forma, también en Tarija se observa una fragmentación en el liderazgo político durante el periodo 2009-2014. Por un lado, un liderazgo conservador, encabezado

---

<sup>34</sup>La Nación, Argentina, 25/10/2009.

<sup>35</sup>En 2010 el partido del presidente Evo Morales logró conquistar seis de las nueve gobernaciones. Los únicos líderes locales que lograron ganar a los candidatos del MAS fueron Rubén Costas en el departamento de Santa Cruz, Mario Cossío en Tarija y Ernesto Suárez en el Beni (Deheza, 2012: 41).

<sup>36</sup>Pese a la denuncia de un golpe de Estado y las protestas sociales, Cossío termina pidiendo asilo político en Paraguay, tras las acusar la persecución del MAS).

por las elites locales que buscaban mantener el orden establecido antes de la presidencia de Evo Morales. Por otro lado, un liderazgo innovador o iniciador encabezado por las elites campesinas, con apoyo del Estado Plurinacional, que buscaron la creación de un nuevo orden.

En la región de **Tarapacá** la interacción entre los actores sociales no tuvo influencia en alterar o modificar la relación de la región con el Estado, y el vínculo se mantuvo tenue con momentos de mayor acercamiento o alejamiento (Podestá Arzubiaga, 2004: s/n).

Sin embargo, esta pacífica relación tuvo un momento de marcado conflicto entre los años 2005-2007. Luego de la reforma constitucional chilena de 2005, el nuevo texto autorizó modificaciones en materia territorial y abrió la posibilidad de crear más regiones o modificarlas si fuera necesario (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2007: 4-5).

Las pujas económicas entre las ciudades de Iquique y Arica en el interior de la región de Tarapacá, generaron dos polos de poder económico que competían entre sí. Por tal motivo, y a la luz de la nueva constitución, el poder ejecutivo nacional elevó un proyecto de ley al Congreso para la creación de una nueva región al norte del país. Así, a finales de 2006, se aprueba la ley nacional N° 20.175, que autoriza la creación de la región de Arica y Parinacota a partir de territorios del norte de Tarapacá, hasta ese momento. Esta acción por parte del Estado tuvo por objeto potenciar a la región de Tarapacá a través de su perfil minero y logístico-comercial, empoderando sus puertos. Por otro lado, la nueva región de Arica y Parinacota se perfiló como una unidad subestatal bifronteriza de gran potencial turístico (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2007: 6-7). A través de esta reorganización territorial que despojó a Tarapacá de parte de su territorio, el Estado manifestó su posición dominante, y la capacidad de disponer de las unidades políticas en su interior, asignándoles un perfil económico predeterminado desde la capital, Santiago.

Pero al margen de este hecho, en Tarapacá la imposición de estrategias, proyectos y políticas provenientes del centro político metropolitano, han restringido la emergencia de liderazgos locales, favoreciendo la implantación de líderes exógenos a la región (Podestá Arzubiaga, 2004: s/n). Esto se debe a que la clase política, en especial los parlamentarios y la alta gerencia pública (intendentes y gobernadores), provienen históricamente de Santiago.

Según Ayala Bluske (2013: 159), la ausencia de liderazgos locales se entiende por tres motivos. Primero, al Estado no le interesa la emergencia de líderes regionales

porque contradice la lógica centralista. Segundo, la ausencia de líderes tarapaqueños se reproduce de forma continua, siguiendo una matriz cultural Estado-céntrica que legitima los liderazgos provenientes del centro político metropolitano. Tercero, los partidos políticos de la región se conciben como representantes locales de los partidos santiaguinos y, al igual que la sociedad civil, no escapan de la influencia del modelo Estado-céntrico. En este sentido, puede establecerse que en Tarapacá los liderazgos políticos han respondido al Estado y que, por ello, han seguido el modelo conservador, buscando garantizar el mantenimiento del orden proveniente del Estado central.

En consecuencia, se observa que tanto en Jujuy como en Tarija la aparición de líderes sociales en la lucha por el poder político en la unidad subestatal coincide con el avasallamiento de las instituciones (la formación de un “Estado paralelo” en Jujuy y la separación del cargo del gobernador electo en Tarija). Esta situación dio lugar a liderazgos políticos fragmentados, algunos del tipo innovador y otros conservadores. En Tarapacá en cambio, la realidad se condice con la del Estado central, sin observarse la emergencia de liderazgos políticos relevantes, y en donde los liderazgos tenues responden al Estado central, adquiriendo una naturaleza conservadora.

### *3.3 La (in)estabilidad de las instituciones*

Para la provincia de **Jujuy**, la estabilidad de las instituciones es un tema pendiente. De 1994 a 1998 se sucedieron cuatro gobernadores<sup>37</sup> que dieron cuenta de una crisis institucional en el centro del poder ejecutivo. En 1998, Eduardo Fellner, quien ejercía la presidencia de la legislatura provincial, asume como gobernador para completar el mandato tras la renuncia de Ferraro. Con respaldo nacional, Fellner es electo gobernador en 1999 y reelecto en 2003. No obstante gobernar por dos periodos, tal como lo establece la constitución provincial, Fellner buscó la reforma constitucional para ser reelecto para un tercer mandato, pero no lo consiguió (Moscovich, 2013: 140). En respuesta, se formó una alianza interna en el Partido Justicialista que garantizó la elección de Walter Barrionuevo en 2007 y, la candidatura de Fellner en el periodo siguiente (Moscovich, 2009: 18-19). Los acuerdos dentro del Partido Justicialista y la falta de elecciones internas, evidenciaron la debilidad institucional. El “fellnerismo”, como se

---

<sup>37</sup> Los cuatro gobernadores pertenecían al Partido Justicialista. En 1993 asume Ficosco por renuncia del gobernador electo Domínguez. Ficosco renuncia y lo sucede Perassi al año siguiente y luego Snopek en 1996. A causa de un accidente, Snopek fallece y lo sucede el vice- gobernador Ferraro, quien dimite en 1998, completando el mandato el diputado Fellner.

conoce esta etapa, tuvo su fin en 2015 con la elección de Gerardo Morales (Unión Cívica Radical), que coincide con el cambio de signo político nacional y es el primer gobernador electo de origen jujeño en dos décadas<sup>38</sup>.

En **Tarija** el proceso de autonomías departamentales cambió los mecanismos electorales, habilitándose por primera vez el voto directo para los cargos regionales. Como se mencionó antes, las elecciones de 2010 consagraron a Mario Cossío<sup>39</sup> como primer gobernador del departamento autónomo. Tras meses de persecución política y acusaciones de corrupción, el Estado boliviano suspende a Cossío<sup>40</sup> en sus funciones e impone a Lino Condorí como gobernador interino, produciéndose un quiebre institucional.

Los cambios introducidos con la nueva constitución plurinacional y los estatutos autonómicos departamentales, tuvieron el propósito de dar mayor legitimidad y representatividad a las autoridades, así como dotar de una mayor estabilidad a los departamentos (Daheza, 2012: 42-43). Sin embargo, la inestabilidad institucional se hizo manifiesta con las acusaciones del gobierno central en contra de los gobernadores y alcaldes electos de la oposición<sup>41</sup>. Como resultado el departamento experimentó, durante este periodo, una intensa inestabilidad provocada por las constantes presiones y disputas en su aparato político (Ayala Bluske, 2013: 158)

A diferencia de Jujuy y Tarija, la estabilidad institucional es una característica de la región de **Tarapacá**. Los motivos se encuentran en la estabilidad política e institucional del Estado central, que se ha reflejado en la región de idéntica forma. En líneas generales, el sistema político chileno organiza a los gobiernos regionales en torno a la figura de un intendente regional. Éste es designado por el presidente y ejerce funciones de gobierno interior (como órgano descentralizado del presidente) (Schnake, 2011: 12-14). Este hecho produjo que la dirigencia política tarapaqueña provenga tradicionalmente de Santiago, restringiendo la aparición de líderes locales (Podestá Arzubiaga, 2004: s/n). Por lo tanto, la forma organizacional del Estado, sus instituciones

---

<sup>38</sup>El último gobernador de origen jujeño electo, antes de Gerardo Morales, fue Guillermo Eugenio Snopek, quien llega a la gobernación en 1995, y fallece en 1996, sucediéndolo el vicegobernador Carlos Ferraro.

<sup>39</sup>Cossío, lideraba el partido Camino al Cambio (CC) que se oponía al Movimiento Al Socialismo (MAS), y representaba los intereses de la élite conservadora tarijeña.

<sup>40</sup>Pese a la denuncia de un golpe de Estado y las protestas sociales que lo respaldaron, Cossío debe pedir asilo político en Paraguay, tras la persecución política.

<sup>41</sup>Además de Mario Cossío, el prefecto de Beni Ernesto Suárez fue suspendido por la misma causa en 2011. Alrededor de ocho alcaldes electos fueron acusados y suspendidos temporalmente (Daheza, 2012: 42-44).

y la falta de liderazgos locales, favorecieron la reproducción de los intereses del centro estatal.

En resumen, en Jujuy se observan debilidades en la estabilidad institucional relativas a la imposibilidad de finalizar los mandatos de los gobernadores electos y al incumplimiento las normativas locales, en coincidencia con lo que sucede durante el mismo periodo a nivel nacional. En Tarija, la inestabilidad institucional es exógena y responde a los intereses del Estado central que interviene en el departamento, amenazando su autonomía. En Tarapacá en cambio, la estabilidad político-institucional del Estado central, se produjo en la región, garantizando la estabilidad de las instituciones y evitando la emergencia de líderes regionales.

### *3.4 La (in)capacidad de la USDP para pensar un modelo de desarrollo propio.*

Cuando se analiza la economía jujeña entre 1994 y 2015, se observa que el modelo de desarrollo de **Jujuy** está influido, primeramente, por las condiciones medioambientales del territorio nacional. Así, la periferia argentina se corresponde con las provincias del noroeste y noreste, de economías primarias y alejadas del acceso a los puertos, caracterizadas por su retraso económico y social respecto al resto del país. También se observa en otras regiones, como la Patagonia y las provincias andinas del centro. La región geográfica centro del Estado, denominada pampa húmeda, es el eje del sistema estatal y la zona geográfica donde se emplaza los principales puertos de ultramar, tal como la provincia de Buenos Aires.

**Tabla 1. Comparación de selectos datos de Jujuy, Buenos Aires y Argentina**

	Jujuy	Buenos Aires	Argentina
Superficie (en Km2)	53.219	307.571	3.745.997
Población 2014	718.971	27.731.720	42.669.500
Densidad de población 2014 (hab/km2)	13,5	53,6	11,4
Producto bruto 2011(*) (miles de \$ corrientes)	14.262.399	596.893.495	1.985.180.172
Producto por habitante 2011 (en miles de \$/hab)	20,6	38,2	48,1

(\*)PBG a precios de mercado. Año de referencia, 2011 (últimos actualizados).

Fuente: elaboración propia con base en CNPHV2010, INDEC y Ministerio de Economía y Hacienda de Jujuy.

Los indicadores productivos muestran una economía escasamente diversificada, con especialización en la producción primaria<sup>42</sup> (Ministerio de Producción de Jujuy, 2012; MECON, 2015). Y, aunque comparte frontera con Bolivia y Chile, Jujuy no logró consolidar un tráfico comercial fluido hacia los puertos chilenos ni un intercambio comercial fluido con Bolivia<sup>43</sup>.

**Tabla 3. Principales actividades productivas de Jujuy y Buenos Aires**

<u>Jujuy</u>	<u>Buenos Aires</u>
✓ Azucareros	✓ Automotriz
✓ Camélidos	✓ Cerealero
✓ Hortícola (poroto)	✓ Ganadero (bovino)
✓ Metalúrgico	✓ Oleaginoso
✓ Minero	✓ Pesquero
✓ Tabacalero	✓ Petrolero – Petroquímico
✓ Turismo	✓ Químicas básicas
	✓ Siderúrgico
	✓ Turismo

*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Fichas provinciales 2015.*

La provincia no ha podido transformar su estructura económica siguiendo un modelo de desarrollo propio que responda a sus intereses y disminuya su dependencia a los recursos provenientes del Estado nacional.

En otro contexto, el Departamento de **Tarija** presenta un modelo de desarrollo alrededor de la explotación hidrocarburífera y además, agropecuaria, destacándose la producción de papa, quinua, maíz, trigo, cebada, frutas como durazno, ciruelo, damasco, vid, como también la ganadería (INE, 2014: 13). El centro económico productivo del sistema estatal boliviano se identifica con el Departamento de Santa Cruz<sup>44</sup>.

<sup>42</sup>El sector terciario se identifica con la administración pública, siendo el Estado provincial el principal empleador, alcanzando el 17,5% de la Población Económicamente Activa (PEA) en 2015, absorbiendo los desequilibrios del mercado de trabajo y evidenciando escasez de inversión privada (Ministerio de Producción, 2012: 12-13; Golovanevsky y Schorrer, 2013: 22-25).

<sup>43</sup>En Jujuy se localizan los pasos internacionales de La Quiaca Villazón (en la frontera entre Argentina y Bolivia), y el Paso de Jama (en la frontera entre Argentina y Chile). Si bien el tráfico de personas es fluido en ambas fronteras, Jujuy no ha podido consolidar producciones que puedan utilizar los puertos chilenos hacia mercados internacionales o un comercio formal constante con Bolivia.

<sup>44</sup>Este departamento ha reportado la mayor tasa de crecimiento económico del país durante los últimos 50 años, siendo sus principales actividades económicas la producción agropecuaria, forestal e hidrocarburífera. La evolución de la economía de Santa Cruz está fuertemente relacionada al incremento de la inversión privada que permitió iniciar una mayor diversificación de la actividad productiva.



**Tabla 4. Comparación de selectos datos de Tarija, Santa Cruz y Bolivia**

	Tarija	Santa Cruz	Bolivia
Superficie (en Km2)	37.623	370.621	1.098.581
Población 2014	483.518	2.785.762	10.426.155
Densidad de población 2014 (hab/km2)	12,9	7,5	9,10
Producto bruto 2011(*) (miles de \$ corrientes)	20.057.532	44.973.581	166.231.563
Producto por habitante 2011 (en miles de \$/hab)	40.539	16.541	16.312

(\*)PBG a precios de mercado. Año de referencia, 2011.

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

En la década de los noventa, el modelo de desarrollo de Tarija formó parte de la región que lideró el crecimiento económico junto a los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca, Pando y Beni, conocida como la “media luna” (Harmes-Liedtke y Dellavedova, 2013: 13-14). Con la llegada de Morales y la implementación de un nuevo modelo económico plurinacional<sup>45</sup>, se produjo un cambio en la redistribución de los ingresos<sup>46</sup>, que condujo a un periodo de tensión entre los gobiernos departamentales y el gobierno central.

**Tabla 5. Principales actividades productivas de Tarija y Santa Cruz**

<u>Departamento de Tarija</u>	<u>Departamento Santa Cruz</u>
✓ Vid y vinos	✓ Petróleo Crudo
✓ Cereales	✓ Gas Natural
✓ Hortalizas	✓ Industrial alimenticia
✓ Ganadería	✓ Industria Forestal
✓ Petróleo Crudo	✓ Servicios turísticos
✓ Gas Natural	✓ Hierro y Manganeseo
✓ Servicios turísticos	✓ Caña de azúcar
✓ Turismo	✓ Algodón

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Cooperación Internacional de Tarija y el Instituto de Estadística de Bolivia.

A la disminución de los ingresos provenientes de la explotación hidrocarburífera se sumó la caída del precio del petróleo, justo en el momento en que Tarija transitaba los

<sup>45</sup>El gobierno de Morales, transformó el modelo de desarrollo económico nacional, basado en una economía plural, solidaria y comunitaria bajo la concepción del *Sumaj Kawsay* o buen vivir. Este concepto de desarrollo se refiere a la complementariedad entre el acceso y el disfrute de los bienes materiales y la realización afectiva, subjetiva y espiritual en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos (Harmes-Liedtke y Dellavedova, 2013: 13).

<sup>46</sup>La nueva redistribución del impuesto directo a los hidrocarburos y las regalías perjudicó la generación de recursos propios en las unidades subestatales de la media luna boliviana, afectando a las economías departamentales que vieron disminuidos sus ingresos (Harmes-Liedtke y Dellavedova, 2013: 14).

primeros años de autonomía departamental (Harmes-Liedtke y Dellavedova, 2013: 14-15). El periodo de inestabilidad política estatal y departamental, condujo a que Tarija sea incapaz de elaborar un proyecto de desarrollo que aprovechara las oportunidades del contexto (Ayala Bluske, 2013: 155). A partir de entonces, la crisis financiera departamental llevó a Tarija a sostener permanentes negociaciones con el gobierno central a fin de obtener autorizaciones a créditos nacionales e internacionales para obras públicas e incentivar la actividad agropecuaria<sup>47</sup>.

Por último, en la región de **Tarapacá** el modelo de desarrollo giró históricamente alrededor de la explotación de salitre y cobre. No obstante, el sector económico más dinámico es el pesquero, en donde las producciones de harina y aceite de pescado representan el 50% y el 60% del total nacional (Agencia Regional de Desarrollo Productivo, 2014: 8-9). Actualmente, la pesca industrial genera el mayor aporte al PBG con un 26%, siendo Iquique el mayor puerto pesquero de Chile. La industria manufacturera está poco desarrollada y representa el 5% del PBG, su mayor esfuerzo está en los astilleros, maestranzas, fábricas de repuestos e implementos de pesca, que sirven a la industria y flota pesquera (Agencia Regional de Desarrollo Productivo, 2014: 11-12).

En este esquema, el centro económico se corresponde con el centro geográfico del Estado y se identifica con la región metropolitana de Santiago. Esta región es en superficie, la más pequeña de Chile y la que no posee salida directa al océano Pacífico; no obstante, es la más habitada y la de mayor producción de bienes y servicios, presentando además la concentración industrial más alta del país<sup>48</sup> (INE, 2013: 13).

**Tabla 6. Comparación de selectos datos entre Tarapacá, Santiago y Chile.**

	<b>Tarapacá</b>	<b>Santiago</b>	<b>Chile</b>
Superficie (en Km2)	42.226	15.403,2	756.102,40
Población 2014	328.782	6.061.185	18.191.884
Densidad de población 2014 (hab/km2)	7,8	393	24,06
Producto bruto 2011(*) (en millones de pesos corrientes)	2.887.892	45.658.257	103.963.086
Producto por habitante 2011 (en miles de \$/hab)	8.976.246	6.583.078	6.877.486

(\*)PBG a precios de mercado. Año de referencia, 2011 .

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Estudios, SUBDERE, con base en datos del Banco Central de Chile.

<sup>47</sup> El Diario Nacional, Bolivia, 28/01/2017.

<sup>48</sup> Esto se explica por las mejores condiciones para el desarrollo industrial que ofrece esta región: acceso a créditos, gran concentración de población, personal calificado, buenas vías de acceso para la entrada de materias primas y la salida de la producción, y abastecimiento de agua y energía (INE, 2013: 13).

La dureza del factor ambiental de Tarapacá, ha restringido cualquier posibilidad de diversificación productiva a la actividad minera y a la pesca, que determinan su desarrollo productivo (Agencia Regional de Desarrollo Productivo, 2014: 8-9).

**Tabla 7. Principales actividades productivas de Tarapacá y Santiago.**

<u>Tarapacá</u>	<u>Santiago</u>
✓ Pesca	✓ Textil
✓ Cobre	✓ Alimentos manufacturados
✓ Cloruro de Sodio	✓ Tabaco
✓ Turismo	✓ Cereales
✓ Manufacturas	✓ Turismo
✓ Servicios financieros	✓ Transporte
✓ Servicios logísticos	✓ Comercio

*Fuente: Observatorio Regional de la Secretaría de Desarrollo Regional de Chile, informe regional 2015.*

Los ingresos provenientes de la minería y la pesca, junto a la falta de liderazgos políticos de regionales y una sociedad heterogénea, han influido para que la región no se plantee un modelo de desarrollo propio que se identifique con sus intereses. Tarapacá sigue dependiendo de Santiago no sólo en la esfera política, sino también en el abastecimiento de los recursos básicos para su población.

De este modo, en el periodo bajo estudio, Jujuy desarrolló un modelo de economía primaria, dependiente principalmente de los fondos públicos provenientes del Estado nacional. Tarija, desaprovechó las transformaciones del modelo económico planteado por Evo Morales para elaborar un modelo de desarrollo más conveniente al contexto y dependió del modelo económico plurinacional. Por su parte, Tarapacá presentó un modelo de desarrollo que sigue las pautas del modelo de desarrollo estatal, y que encuentra sus bases en la explotación de sus recursos primarios. En los tres casos se observa que el modelo económico del Estado absorbió a las economías de la periferia, sin que las USDPs puedan llegar a plantear modelos de desarrollo con mayor autonomía respecto del Estado central y acordes a sus necesidades de desarrollo.

#### 4. Conclusión

Como resultado de lo expuesto en este primer capítulo, puede afirmarse que la inserción internacional de cada Estado proporciona el marco de referencia para su desarrollo e, indirectamente, el de sus unidades subestatales. El desarrollo se entiende como un proceso histórico-global en el que el desarrollo y el subdesarrollo constituyen dos caras de la misma moneda, centro-periferia. Esto se expresa geográficamente a través de la existencia de áreas industriales y desarrolladas que son los “centros”, y áreas subdesarrolladas, llamadas “periferias”.

La distinción entre centros y periferias guarda sus orígenes en elementos históricos de carácter exógeno y endógeno a cada unidad política. El elemento exógeno se encuentra en el progreso técnico con el que cuentan los centros, que se diferencia de las periferias, incrementando la productividad. Este hecho supone, además, que las periferias dependan de los avances que se producen en los centros, que se benefician de los mismos no cuando lo necesitan, sino cuando les es posible hacerlo. Un antecedente histórico a los elementos exógenos y endógenos radica en que, al inicio de su despegue como unidades independientes, las economías periféricas como las latinoamericanas estaban relativamente atrasadas respecto de las economías de las potencias hegemónicas. Para Argentina, Bolivia y Chile, esa situación se remonta a su momento de colonia española.

En cuanto al elemento endógeno, los estructuralistas hicieron hincapié en las condiciones internas que fueron decisivas para que los Estados generaran un progreso técnico y lo difundieran en su tejido productivo. Este cúmulo de condiciones internas, necesarias para el desarrollo, es lo que Aldo Ferrer denominó “densidad nacional”<sup>49</sup> y que en los casos analizados presenta debilidades tales como: los liderazgos personalistas (Argentina y Bolivia), inestabilidad gubernamental y la falta de definición de un modelo de desarrollo propio sostenido en el tiempo.

Como consecuencia, el centro ejerce la dominación del sistema en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, y tal relación se aplica entre los Estados y hacia el interior de estos. Esta relación de dominación del centro, es comprendida como la

---

<sup>49</sup>Entre los elementos que conforman la densidad nacional, Ferrer estudió: la integración de la sociedad, los liderazgos exitosos con estrategias de acumulación de poder, la movilización de los recursos disponibles dentro del territorio nacional y la estabilidad institucional y política a largo plazo (Ferrer, 2007: 435).

capacidad que tiene un actor político (los centros) de encontrar obediencia dentro de un grupo para mandatos que son específicos (las periferias) (Melo, 1995: 229).

Como Estados periféricos, Argentina, Bolivia y Chile han reproducido ese mismo sistema de relación centro-periferia en el interior de las fronteras estatales, organizando el territorio en áreas centrales y desarrolladas, y otras periféricas que respondan a los intereses de las primeras. De manera tal que las unidades subestatales periféricas de un Estado periférico configuran una situación de doble dependencia y, como tales, constituyen la doble periferia: del Estado del cual forman parte y del sistema internacional. Por consiguiente, se confirma la hipótesis enunciada que establece que, *la doble periferia es la situación política de doble dependencia en que se encuentra la unidad subestatal respecto del centro propulsor internacional de la globalización y del Estado periférico, que reproduce esa relación de dominación hacia el interior de las fronteras estatales.*

Esta doble dependencia se manifiesta en la reproducción de los niveles de cohesión social, en la presencia o ausencia de liderazgos políticos, en la inestabilidad de las instituciones, y en la incapacidad para pensar un modelo de desarrollo propio.

Así, la frágil cohesión social de Argentina y Bolivia durante los periodos en estudio, se ha reproducido en Jujuy y Tarija. Tarapacá también presenta esa fragilidad pero con ausencia de conflicto, como reflejo de la realidad nacional chilena. Los liderazgos han sido otro rasgo de la periferia reproducidos en las USDPs, a excepción de Tarapacá, donde no han emergido a causa de la heterogeneidad social y el sistema político central que impone sus representantes, situación que podría considerarse como liderazgo rutinario. La inestabilidad institucional en las unidades subestatales es reflejo del panorama estatal: en Jujuy y Tarija las instituciones democráticas fueron vulneradas sucesivamente, mientras que en Tarapacá los cargos dirigenciales más importantes son designados por y desde el gobierno nacional, sin la posibilidad de oponer resistencia que derive en inestabilidad. Por último, pensar un modelo de desarrollo autónomo es tarea pendiente de las tres USDPs bajo estudio. Si bien Bolivia representa el mejor intento por arribar a un modelo de desarrollo propio, Tarija ha sido incapaz de aprovechar ese contexto, manifestado una fuerte oposición al signo político del gobierno plurinacional, luego de la nacionalización de los hidrocarburos.

El problema del desarrollo aparece entonces, como la necesidad de superar el estado de doble dependencia, transformando las potencialidades del territorio para obtener mayor capacidad autónoma de crecimiento que permita satisfacer los objetivos

del grupo social. En otras palabras, el desarrollo de una unidad política y geográfica significa lograr una creciente eficacia en la manipulación de su medio ambiente natural, así como de sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas que les permitan superar sus condicionamientos estructurales.

Como puede observarse, la globalización no ha cambiado la naturaleza del proceso de desarrollo, que sigue dependiendo de la capacidad de cada unidad política para crear conocimientos que puedan incorporar en la actividad económica y en sus vinculaciones con otros actores. Desde la doble periferia, el desarrollo implica la organización, la creatividad y el empleo estratégico de los recursos de cada unidad subestatal para contrarrestar los efectos de la dinámica centro-periferia y desarticular los efectos del doble centro hegemónico.

Desde este contexto de doble periferia en el que las USDPs se insertan, la gestión transnacional aparece como una estrategia para el despliegue de acciones bajo condiciones de doble subordinación en dos subsistemas: estatal e internacional. El objetivo del despliegue de acciones en dos planos tiene como fin último el reposicionamiento de los intereses de las USDPs en un intento por superar la doble dependencia y alcanzar el desarrollo.

## **Capítulo II**

### **MARCO JURÍDICO PARA LA GESTIÓN TRANSNACIONAL DE LAS USDPs**

## **1. Introducción**

Desde finales de la década de 1970, el incremento de las acciones de gestión transnacional subestatal, trajo consigo el replanteo de la existencia de una voz única en el sistema internacional, que tradicionalmente fue la del Estado. En la actualidad, la coexistencia de múltiples voces y representaciones sobre un mismo territorio dan lugar a nuevas formas de vinculación y cooperación entre distintos niveles de gobierno y actores (Keohane y Nye, 1989; Del Arenal, 2009; Zeraoui, 2009; García Segura, 1996).

En este sentido, cabe hacer una distinción conceptual respecto de los actores y su accionar internacional. Mientras que la política exterior trata de un plan de acción concreto, un diseño pre-elaborado por el Estado con estrategias y objetivos específicos, la gestión transnacional subestatal se enmarca dentro de la política internacional. En cambio, la política internacional como un modo de interacción que orienta la actuación de los actores del sistema internacional y define los términos de convivencia en el mismo<sup>50</sup> (Rosenau, 1997: 145-170). La política internacional no es diseñada por un

---

<sup>50</sup>Roseneau define dos acepciones de política internacional. La primera hace referencia a la política internacional como política del Estado, en contraposición a la política mundial desarrollada por las grandes



agente en particular, sino que es el resultado de cómo se implementan las diferentes acciones de carácter internacional en el sistema; éstas a su vez, están orientadas por supuestos básicos del orden que rigen el sistema internacional en un momento dado (Rosenau, 1997: 168-170). En cambio, la política exterior es entendida como “la acción de un Estado, formulada en el plano interno de la realidad política, bajo incidencia de variables internas y externas a esta unidad, que a modo de producto se ejecuta en el plano internacional o plano externo de la realidad política” (Oviedo, 2018: 6).

No obstante, la gestión transnacional también puede tratarse de un plan de acción concreto, con un diseño pre-elaborado por la unidad subestatal con estrategias y objetivos específicos. Esto responde a que ambas, política exterior y gestión transnacional, son acciones políticas que, en los términos de Melo, involucran una meta, objetivos, medios, condiciones, decisiones enmarcadas en normas jurídicas que les dan sustento<sup>51</sup> (Melo, 1995: 99 y ss.).

En este contexto: ¿En qué marco se configura la gestión transnacional de las unidades subestatales? ¿Reconoce el Estado el accionar internacional de las unidades que lo conforman? Si lo hace, ¿De qué manera lo hace? ¿Qué tipo de relación se plantea entre el Estado y las unidades subestatales?

La tendencia actual señala que, en general, los gobiernos latinoamericanos buscan aprovechar de mejor manera las oportunidades de desarrollo que se presentan a nivel subestatal (García López y García Moreno, 2011: 3-4). Por lo tanto, las unidades subestatales necesitan un sistema bien concebido de normas e incentivos que contribuyan al adecuado desempeño de los responsables de adoptar decisiones. En este sentido, desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se sostiene la existencia de dos tipos de normas esenciales: las que definen la distribución de funciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno, y las que regulan el ejercicio del poder por parte de los representantes (García López y García Moreno, 2011: 7-8).

Lecours (2002: 91-114) distinguió cuatro estructuras que condicionan la gestión transnacional de las unidades subestatales: 1) el marco constitucional formal, relativo a

---

potencias. (Rosenau, 1997: 145-170). A efectos de la presente investigación, se tomará la primera acepción.

<sup>51</sup> Siguiendo a Melo, la acción política puede manifestarse como “el proceso mediante el cual se procura aunar voluntades en pos de objetivos políticos, es decir, que busca influir en la conducta de los demás para orientarlos hacia la consecución de dichos objetivos; o como aquella que trata de ocupar roles que implican poder institucionalizado con la finalidad de organizar, mantener o desenvolver la dirección o conducción de una comunidad política” (Melo, 1995: 137).

las prerrogativas que el propio gobierno central otorga a las unidades estatales menores; 2) las relaciones entre gobiernos locales y gobierno central; 3) la representatividad de las unidades estatales menores en las instituciones federales; 4) la agenda nacional y los intereses de las unidades subestatales.

En este capítulo, la atención está centrada en el primer y el segundo condicionamiento que propone Lecours, referido al marco constitucional de los Estados en cuanto a la gestión transnacional de sus unidades subestatales y la relación formal entre los distintos niveles de gobierno (estatal y subestatal). La realidad del fenómeno que se investiga obliga a esclarecer que la actuación de las USDPs se enmarca dentro de una unidad política mayor (el Estado) con la potestad de establecer los límites para la gestión transnacional de las unidades políticas menores que lo integran.

La capacidad de las unidades subestatales para actuar en el plano internacional ha sido reiteradamente estudiada en el campo de las Relaciones Internacionales y son definidas por las constituciones nacionales de los Estados. Sin embargo, el fundamento jurídico de la gestión transnacional se encuentra enunciado u omitido en las constituciones nacionales y/o disperso en diversas leyes de cada Estado, siendo específico en cada caso que se analice. De esta manera, la gestión transnacional de las USDPs bajo estudio, se define en torno a: 1) las capacidades reconocidas por el Estado a través de su ordenamiento jurídico y las establecidas por las unidades subestatales para sí mismas; y 2) la forma política que el Estado adopte para la distribución espacial del poder sobre el territorio y para relacionarse con las unidades subestatales.

Tal situación abre la discusión sobre diversas interrogantes que se generan en la relación entre el Estado y las unidades subestatales en torno a la gestión transnacional. Por ejemplo: ¿Cuáles son los alcances de la gestión transnacional de las unidades subestatales en el marco jurídico constitucional de cada Estado? ¿Cuáles son las facultades y los condicionantes que se desprenden del ordenamiento jurídico? ¿Cómo se presenta esta cuestión en las legislaciones de los actores subestatales? A fin de analizar estas interrogantes, se analizarán los textos constitucionales de Argentina, Bolivia, Chile y las reglamentaciones internas de Jujuy y Tarija<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup>La región de Tarapacá no cuenta con una normativa subestatal que proporcione un marco para la gestión transnacional, como sí poseen Jujuy y Tarija (con constitución provincial y estatuto departamental, respectivamente). Esto se debe a que Chile adquiere para su organización la forma unitaria de Estado, que supone que se legisle únicamente a nivel nacional. Las regiones chilenas carecen de autonomía para autoreglamentarse a través de un poder legislativo local.

El conocimiento de las regulaciones formales en la relación entre el Estado y las unidades subestatales permite abordar el accionar de las USDPs en el subsistema estatal respecto de las acciones en el subsistema internacional y viceversa. De forma tal que el marco regulatorio visualiza los canales formales para la gestión transnacional en relación al supuesto de partida de la presente investigación.

En vinculación a la hipótesis central, el conocimiento acerca de los canales formales de la gestión transnacional posibilitará averiguar cómo las USDPs despliegan su accionar en el plano estatal e internacional, y cómo los resultados de estas gestiones inciden en la agenda del Estado, reposicionando los intereses de desarrollo.

Con estos antecedentes, se plantean tres subhipótesis que parten de la forma de organización de los Estados (federal, unitaria, híbrida) y su relación con las unidades subestatales respecto de la gestión transnacional. La primera de ellas indica que en los Estados federales se legisla a dos niveles (estatal y subestatal), produciendo un marco jurídico general para la gestión transnacional subestatal con mayor descentralización a favor de las unidades subestatales. La segunda subhipótesis sostiene que en los Estados unitarios, el nivel de legislación único (estatal) produce un marco jurídico restringido para la gestión transnacional subestatal, profundizando la dependencia Estado–Unidad Subestatal. Y una tercera subhipótesis plantea que, la forma de organización del Estado híbrida, que combina elementos federales y unitarios, da lugar a una doble regulación (estatal y subestatal), generando un marco jurídico descentralizado pero específico y delimitado para la gestión transnacional subestatal.

Cabe aclarar que tales subhipótesis son aplicables a las unidades subestatales en general, sin distinguir entre unidades de centro y periferia, entendiendo que el análisis se centra en las normas formales que regulan la gestión transnacional en Argentina, Bolivia y Chile. No obstante, también se analiza el marco jurídico de Jujuy y Tarija puesto que, al tratarse de unidades subestatales con autonomía consagrada, han incluido tal facultad en sus legislaciones.

## **2. El sistema federal argentino.**

En el año 1853, al promulgarse la Constitución Nacional, el artículo primero afirmó que Argentina “adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y

federal”<sup>53</sup>. En base a esa premisa, el Estado se organizó en torno a la existencia de dos polos de poder: por un lado el gobierno central y, por otro, los distintos gobiernos provinciales, cuyas competencias originarias se mantuvieron intactas a excepción de aquellas facultades que expresamente se delegaron al gobierno federal<sup>54</sup>.

En este sistema organizacional, se diferencian los principios de soberanía y autonomía como pilares fundamentales. Tal organización implica el reparto de poder, dada la superposición entre el poder federal (del Estado) y el poder subestatal (de las provincias) (Gamboa, 1996: 133-134). Este reparto está acordado y plasmado en el texto constitucional del Estado federal en sus diferentes artículos. El Estado federal se define como soberano en cuanto es capaz de organizarse, de darse sus propias instituciones y gobernarse con prescindencia de otro poder (Frías, 1980: 67). Las provincias, en cambio, son autónomas habiendo conservado diversas facultades: 1) constitucionales (cada provincia tiene su propia constitución a través de la cual organiza sus propios poderes); 2) legislativas (poseen capacidad de crear derecho propio a través de leyes); 3) administrativas (el ejercicio del poder ejecutivo y una administración propia) y 4) jurisdiccionales (cada provincia dispone de un poder judicial para aplicar el derecho propio y/o estatal, sin perjuicio de la existencia de un poder judicial federal que aplique el derecho federal) (Gamboa, 1996: 139-140). Todas ellas en el marco de los principios rectores de la Constitución Nacional.

Sin embargo, no es posible ignorar que el recorrido histórico de Argentina estuvo marcado por una clara tensión entre centralización y descentralización, con predominio de la primera por sobre la segunda. En referencia a esto, Bidart Campos afirmó que:

“El federalismo argentino es un federalismo centralizado desde sus inicios y que fue adquiriendo un carácter cada vez más centralista con el transcurso del tiempo y el desarrollo de los acontecimientos históricos y políticos, hasta concluir en un unitarismo solapado” (Bidart Campos en Dalla Vía, 2004: 16).

Otros autores, como Andrés Gil Domínguez, plantean que la intensidad del federalismo argentino puede medirse según: la autonomía política, la autonomía

---

<sup>53</sup>La Constitución del Estado argentino en su capítulo primero dedicado a declaraciones, derechos y garantías establece en su artículo primero que: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”.

<sup>54</sup>El mismo texto constitucional reza en sus artículos 121 y 122:

“Artículo 121: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Artículo 122: Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal”.

normativa y la autonomía económico-financiera de los sujetos federados (Gil Domínguez, 2015: 94). Si bien la reforma de 1994 profundizó las dos primeras autonomías, poco se puede decir sobre la económica-financiera. En este sentido, el mismo autor sostiene que:

“La reforma incorporó cláusulas afirmativas de un federalismo autonómico, pero también configuró un sistema financiero regresivo, unitario y centralista destructivo de la autonomía política” (Gil Domínguez, 2015: 96).

Entre las cláusulas afirmativas se destaca el reconocimiento del dominio originario de los recursos naturales de las provincias, aunque en la práctica se imponga una política centralista, como ocurre con el manejo de los hidrocarburos. Entre los ejemplos negativos se encuentra el régimen de coparticipación federal, cuya ley vigente (Nº 23.548) data del año 1988<sup>55</sup>. La reforma constitucional de 1994 estipuló instrumentalizar un nuevo régimen a través de una ley convenio sobre la base de un acuerdo entre el Estado y las provincias. La ley debía ser sancionada por el Congreso (con el senado como cámara de origen) y luego aprobada por las provincias (art. 75, inciso 2). Pero esto no se cumplió, y el régimen de coparticipación vigente continúa siendo el de 1988. Esto significa un retroceso importante para el federalismo financiero, porque materializa un sistema centralista y unitario que priva de autonomía a las provincias<sup>56</sup>.

A pesar de esto, las provincias argentinas no permanecieron ajenas a los cambios del sistema internacional e incursionaron con intensidad progresiva en dicho ámbito. La reforma constitucional de 1994 fue receptiva de esa nueva realidad interna e internacional, reconociendo constitucionalmente la capacidad de las provincias para gestionar acciones

---

<sup>55</sup>El actual régimen de la Ley Nº 23548 no contempla criterios objetivos de reparto, sino que establece qué porcentaje corresponde al Estado federal y cuál al conjunto de las provincias (distribución primaria) y, además, los porcentajes que corresponden a cada una de las provincias (distribución secundaria). Estos últimos son porcentajes determinados en base a lo transferido por las provincias en los años anteriores a 1988. Por otra parte, no es el único régimen de distribución sino que coexiste con la distribución del impuesto a los combustibles, el de la energía eléctrica, la transferencia de servicios de la Nación a las provincias y otros, como el ex Fondo del Conurbano Bonaerense. Esta ley y sus modificaciones conforman el actual sistema de coparticipación argentino, descripto como un “laberinto fiscal” en el cual se distribuye una enorme cantidad de recursos por fuera del texto legal (Vega et al., 2014: 3-4).

<sup>56</sup>En este sentido, el sistema de coparticipación vigente resulta unitario y centralista incluso para las unidades subestatales del centro como Buenos Aires. Esto es así porque la redistribución de los ingresos coparticipables sigue una fórmula porcentual basada en los aportes provinciales de los años previos a 1988 (año de la sanción de la ley de coparticipación vigente). El Fondo del Conurbano buscó aliviar la desigualdad de la coparticipación, estableciendo que 10% de lo recaudado por el impuesto a las ganancias sea asignado a Buenos Aires. La norma establecía un máximo de \$ 650 millones y, en caso de que hubiera excedente, éste se repartiría entre el resto de las provincias. Pero ese tope no se modificó y, debido a la inflación, ese monto representa una porción cada vez menor (La Nación, Argentina, 08/05/2017).

en el escenario internacional. Al mismo tiempo que el Estado reconocía esta capacidad, fijó de manera genérica los límites a los que debe ajustarse la gestión transnacional de las provincias (Zubelzú, 2008: 37-41).

Al margen del reconocimiento constitucional, las provincias situadas en el límite con otros Estados desarrollaron desde tiempos inmemorables contactos informales con sus pares limítrofes. Este tipo de gestión transnacional tuvo como finalidad cooperar en la administración y solucionar problemas fronterizos de diversa naturaleza. Por lo tanto, puede señalarse que la vinculación transfronteriza entre unidades subestatales fue la primera forma que adoptó la gestión transnacional en este tipo de unidad política en Argentina<sup>57</sup>.

La reforma constitucional receptó los cambios de la realidad internacional, otorgando a las provincias la facultad de celebrar convenios internacionales, reconociendo así su capacidad de actuación en la esfera internacional. El texto constitucional de 1994 registra la capacidad de las provincias argentinas para actuar internacionalmente en el artículo 124, el cual establece que:

“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio [...]”  
(Constitución Nacional Argentina, art. 124)

Del texto se desprenden temas que han dado lugar a múltiples interpretaciones y cuestionamientos dignos de ser analizados.

La primera tiene que ver con el conocimiento de la potestad para celebrar convenios internacionales. Si bien la redacción del artículo utiliza la expresión “convenios internacionales”, autores como Gelli (2003: 28-30) señalan que, en sentido

---

<sup>57</sup>Este fenómeno se dio en mayor o menor medida con las unidades subestatales de otros Estados que limitan con provincias argentinas. La vinculación de las provincias cordilleranas con las regiones chilenas más tarde se institucionalizó a través de los Comités de Integración Fronteriza argentino-chilenos, lo mismo ocurrió con la relación de Jujuy y Salta con los departamentos bolivianos de Tarija y Potosí, y las provincias del Noreste con sus pares de Paraguay, Brasil y Uruguay.

estricto, los convenios internacionales habilitados a las provincias no tienen naturaleza de tratados internacionales y que sólo pueden versar sobre aquellas competencias privativas de las provincias y las concurrentes con el Estado.

La segunda cuestión de estudio de la reforma de 1994 es acerca de los alcances y límites de la gestión transnacional de las provincias, cuyo análisis se detalla a continuación:

*a) La compatibilidad con la política exterior de la Nación y las facultades delegadas al Estado federal.*

La conducción de la política exterior es una competencia exclusiva del Estado, siendo una facultad delegada por las provincias argentinas a favor de la Nación. Esto es así a fin de propender a la congruencia y compatibilidad de las provincias argentinas y el Estado respecto de la conducción de la política exterior (Gelli, 2003: 860-875).

Si bien queda explícito que el diseño y conducción de la política exterior argentina es materia exclusiva del Estado, también existen facultades que las provincias argentinas se han reservado para sí mismas y otras facultades concurrentes con el Estado federal. En la práctica, el límite de la gestión transnacional de las provincias se encuentra allí donde la promoción de sus intereses no compromete el interés del Estado federal o dónde entra en conflicto con el mismo. De esta manera, la promoción del turismo, la contratación de bienes y servicios, la comercialización de la producción local en el exterior, entre otras acciones, se encuentran dentro de esas facultades de las provincias; mientras que el Estado federal se reserva el monopolio de acciones en materia de seguridad, tratados internacionales, migratorios, aduaneros, seguridad fronteriza, entre otros<sup>58</sup>.

Así y en virtud del reparto de competencias entre el Estado federal y las provincias, estas últimas se encuentran facultadas para el ejercicio de todas aquellas cuestiones que no hacen a los poderes que han delegado (establecidos en el artículo 121 de la Constitución Nacional) y de aquellos concurrentes con el gobierno federal (artículo 125 de la Constitución Nacional). En resumen, la gestión transnacional de las provincias

---

<sup>58</sup>Al respecto de este punto, Bidart Campos (1998: 121-123) sostiene que como consecuencia del reparto de facultades y competencias adoptadas en la Constitución Nacional junto a la reforma de 1994, la potestad de las provincias de celebrar convenios internacionales que establece el Artículo 124 se extiende a las materias que son de competencia provincial y no han sido delegadas al Estado federal, como así también a aquellas materias que son concurrentes entre el Estado federal y las provincias.

se enmarca dentro del ejercicio de sus facultades privativas y de las concurrentes con el gobierno nacional.

*b) La no afectación del crédito público de la Nación.*

Cuando el artículo 124 hace referencia a que los convenios internacionales celebrados por las provincias no deberán afectar el crédito público de la Nación, significa no comprometer la responsabilidad internacional del Estado federal o los responsabilidades contraídos por el mismo (Gelli, 2003: 860-864). Tal limitación resulta muy particular si se piensa que, uno de los motivos más recurrentes de las provincias para celebrar convenios internacionales, es la búsqueda de financiamiento internacional en acciones que se dirijan hacia el desarrollo local.

Con respecto a este condicionamiento, Gelli (2003: 863-864) señala que esta prohibición tendría una excepción teórica, puesto que, si se establece que una provincia contrae empréstitos internacionales con garantía de recursos que son coparticipables, le estaría permitido al tratarse de la disposición de algo propio de las provincias. Así, para financiar sus actividades, además de los ingresos domésticos, las provincias pueden endeudarse en el exterior a través de entes privados, la colocación de bonos, o contraer créditos con instituciones financieras internacionales (Iglesias, 2008: 159).

En el caso de Jujuy, este hecho ha sucedido en múltiples ocasiones a través de créditos directos e indirectos con organismos financieros internacionales en los cuales contó con el aval del Estado<sup>59</sup>. En el año 2017, la provincia concretó la primera emisión de deuda en dólares, a través de la colocación de un bono por 210 millones de dólares, a 5 años de plazo y a una tasa del 8,625% anual. Este “bono verde” tuvo como fin la obtención de los fondos para el proyecto de construcción del parque solar “Cauchari” en la puna jujeña<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup>Si bien las relaciones financieras de la Argentina con el BM datan de 1956 y con el BID de 1959, los préstamos de estos Bancos a las provincias se implementan a mediados de la década del 90. El financiamiento se presta en dos modalidades: de forma directa e indirecta. En los “créditos directos” la provincia es el prestatario inmediato y discute los contenidos y condiciones con el Banco, pero es el Estado federal quien los garantiza. En los “créditos indirectos”, también conocidos como “préstamos con convenio subsidiario”, el prestatario en los créditos indirectos es el Estado que luego le transfiere los fondos a la provincia con un convenio subsidiario de préstamo. Estos últimos son los más usuales, y supone que las provincias ejecuten las decisiones adoptadas mayoritariamente a nivel nacional (Iglesias, 2008: 160-161).

<sup>60</sup>Para la ejecución del proyecto Cauchari, quedó establecido que la participación de la provincia en la inversión inicial fuese del 80% del proyecto. Con este panorama, el gobierno provincial se enfocó en gestionar los medios para cumplir con el financiamiento pactado. Así, en septiembre de 2017, un año después de haber ganado la licitación para producir los 300 Mw de energía solar, Jujuy colocó por primera vez un bono verde certificado por calificador internacional de Argentina. Se trata, en rigor, del segundo bono verde de Argentina durante el año 2017, luego de que la provincia de La Rioja hiciera lo propio,



c) *El conocimiento del Congreso Nacional.*

Existen al respecto, dos doctrinas contrapuestas: los promotores de la doctrina del consentimiento y los promotores de la doctrina del conocimiento.

Autores como Bidart Campos identifican “conocimiento” con “consentimiento”, sosteniendo que: “el Congreso debe tener conocimiento de los tratados parciales, lo que quiere decir conocer para eventualmente aprobar o desechar” (Bidart Campos, 1998: 141). Es decir, el Congreso debería aprobar primeramente un convenio antes de ser suscripto por las provincias.

En contraposición, los defensores de la doctrina del conocimiento como Roberto Dromi y Eduardo Menem argumentan que:

“[...] Conocimiento no quiere decir aprobación ni *ad referendum*, sino que el Congreso debe ser notificado de los convenios internacionales acordados por las provincias para tener conocimiento cabal, serio y cierto, a todos los fines políticos correspondientes” (Dromi y Menem, 1994: 401).

A los fines de esta investigación se adoptará la segunda doctrina del conocimiento, puesto que considerar que el Congreso deba aprobar todo convenio previamente a que las provincias lo suscriban, no guarda lógica con la dinámica de la gestión transnacional de las provincias argentinas. Además, al exigirse el conocimiento del Congreso, queda implícita una cláusula de “control” que observa que los instrumentos internacionales que las provincias puedan firmar, se encuentren en consonancia a lo establecido en el artículo 124. Como ejemplo de esta situación, podemos citar los convenios suscriptos por la Provincia de Jujuy y el Estado de Israel en 1996, con el Departamento de la Vienne (Francia) en 2012 y 2014 (Anexo N° V), con la región de Antofagasta en 2011, con el Departamento de Tarija Bolivia en 2014, con la región de Tarapacá en 2015 (Ver Anexos N° VIII-X). La Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la provincia informó y remitió todos los casos a la Cancillería (Entrevista a ex funcionaria del Gobierno de Jujuy, 2016).

Las cuatro limitaciones impuestas en la última reforma constitucional para la gestión transnacional de las provincias argentinas se detienen en la celebración de

---

obteniendo de 200 millones de dólares estadounidenses en febrero del mismo año. No obstante, La Rioja obtuvo una tasa del 9,75% anual, mayor que la obtenida por Jujuy (Dirección de Prensa del Gobierno de la Provincia de Jujuy, 13/09/2017).

convenios internacionales, resultando incompletas para reglamentar la complejidad de su actuación en el ámbito internacional. Los condicionantes que presenta el artículo 124 a su vez, no son precisos en sus definiciones, pudiendo surgir múltiples interpretaciones. Este hecho permitió que las provincias encontraran ambigüedades y lagunas de regulación que les brindaran mayor libertad para la gestión transnacional.

## **2.1 La Constitución Provincial de Jujuy**

Durante la década del ochenta tuvo lugar una serie de reformas en las constituciones provinciales<sup>61</sup> que institucionalizaron la facultad de las provincias argentinas para celebrar, acordar y firmar acuerdos internacionales con la aprobación del poder legislativo local y el conocimiento del Congreso Nacional (Carbajales y Gasol, 2008: 18-49). Esto sucedió en varias provincias argentinas antes, incluso, de la reforma de 1994.

En el caso de Jujuy, la última reforma de la Constitución Provincial ocurrió en el año 1986, es decir, ocho años antes de la última reforma constitucional nacional que data del año 1994. Ese mismo texto define el sistema político provincial en su artículo 1º, describiendo a Jujuy como “[...] Parte integrante e inseparable de la Nación Argentina”, y a su vez declara que:

“[...] la provincia posee el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución Nacional no hayan sido delegados al Gobierno Federal [...]” (Constitución de la Provincia de Jujuy, 1986: artículo 1).

Asimismo el artículo 3º, dedicado a la autonomía provincial, reconoce la potestad de Jujuy sobre aquellas facultades no delegadas al Estado federal y consagra la capacidad de gestión transnacional de Jujuy:

---

<sup>61</sup>Diversas provincias abordaron el tema en la reforma de sus textos constitucionales, distinguiéndose entre ellas las constituciones provinciales de San Juan, San Luis, Jujuy, Catamarca, La Pampa, Córdoba, La Rioja, Río Negro, Tierra del Fuego y Buenos Aires. Todas, con algunas diferencias, acordaron que el poder ejecutivo provincial tuviese la facultad de celebrar convenios y acuerdos internacionales con otros actores extranjeros, privados o públicos y organizaciones internacionales en pos del desarrollo local y la promoción de sus intereses (Carbajales y Gasol, 2008: 49-50).

“[...] La Provincia podrá celebrar tratados y convenios con el Gobierno Federal, otras provincias o entes de derecho público o privado que favorezcan intereses recíprocos o que contribuyan a su progreso económico y social. Estos tratados y convenios, en cuanto comprometan su patrimonio o modifiquen disposiciones de leyes provinciales deberán ser aprobados por la Legislatura.

La Provincia podrá realizar gestiones en el exterior del país para la satisfacción de sus intereses científicos, culturales, económicos o turísticos, siempre que no afecten a la política exterior de la Nación” (Constitución de Provincia de Jujuy, artículo 3).

Este último artículo cobra relevancia puesto que reconoce la capacidad de la provincia para ejercer gestiones en el ámbito internacional y, establece las esferas de este accionar en los ámbitos científicos, culturales, económicos y turísticos. Pero además, deja en claro que tal gestión deberá ir en consonancia con los lineamientos de la política exterior del Estado. Cabe aclarar que, previo al año 1986 y, aunque no existía reconocimiento explícito, existen evidencias de que Jujuy mantenía vínculos transfronterizos con los departamentos bolivianos de Potosí y Tarija.

“Después de la independencia y la formación de las repúblicas, la zona fronteriza entre Argentina y Bolivia, lejos de dividirse, se transformó en un espacio de integración cultural, social y económico, que se nutría de intercambios mercantiles e interacciones sociales entre las provincias de Salta y Jujuy y los departamentos de Tarija y Potosí. Este fenómeno se produjo en la informalidad y bajo la forma de interacciones naturales que iban más allá de las relaciones políticas” (Entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2016).

Por otro lado, el texto provincial dota de capacidad al titular del poder ejecutivo provincial (el gobernador) para la celebración de tratados y convenios con entidades públicas y privadas del extranjero y organismos internacionales<sup>62</sup>. Se establecen como condiciones la aprobación del poder legislativo provincial (aunque no especifica si la misma es previa o posterior a la signatura) y la puesta en conocimiento del Congreso de la Nación.

---

<sup>62</sup> El artículo 3 de la Constitución de la Provincia de Jujuy restablece que la Provincia podrá celebrar tratados y convenios con la Nación, las Provincias, los municipios, los entes públicos y privados extranjeros y los organismos internacionales, con aprobación de la Legislatura, dando cuenta de ello al Congreso de la Nación según el caso. Pero además, el art. 137 en el inciso 7 del mismo instrumento, reitera esta capacidad y se la atribuye como deber del gobernador de la Provincia.

Se destaca, entonces, el avance subestatal que significó para el año 1986 el reconocimiento jurídico de la gestión transnacional del gobierno jujeño consagrado en la Constitución Provincial. En sentido estricto, este instrumento establece cuáles son los actores con los que Jujuy puede celebrar acuerdos e indica las condiciones internas requeridas para ello.

### **3. El sistema unitario de autonomías departamentales de Bolivia**

La Constitución Plurinacional del Estado Boliviano en su artículo 1º, define a Bolivia como una república unitaria. El carácter unitario del Estado produce, entre otras cosas, que en Bolivia se legisle en un solo nivel, el del Estado central.

Asimismo, el artículo 108 organiza territorialmente el Estado estableciendo que: "El territorio de la República se divide en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones". Con esta referencia, Bolivia se divide en 9 departamentos, 112 provincias, 324 secciones de provincias y 1310 cantones.

En este marco organizacional, la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia establece que:

“La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones” (Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo N° 272).

Asimismo, el texto del Estado plurinacional describe los órganos constitutivos de los departamentos:

“El gobierno autónomo departamental está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias y por un órgano ejecutivo” (Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 277).

De esta forma los departamentos tienen facultades: legislativa, deliberativa y fiscalizadora, que son ejercidas por la asamblea departamental, y las facultades reglamentaria y ejecutiva, ejercidas por el órgano ejecutivo<sup>63</sup>.

Sin embargo, las diferencias culturales y sociodemográficas al interior de Estado han impuesto una suerte de descentralización política intermedia entre el unitarismo y el federalismo (Dermizaky Peredo, 2006: 43-44).

Los departamentos autónomos en el Estado boliviano son un subproducto de los nacionalismos y localismos provocados en gran medida como respuesta al fenómeno globalizador desde finales del siglo XX (Alba y Castro, 2007: 5-6). La emergencia de nuevos actores y la apertura de nuevos espacios propiciaron una oportunidad de participación para que las regiones hacia el interior de los Estados pudiesen “sentirse parte del Estado”.

En Bolivia, el Departamento de Santa Cruz, asfixiado por el centralismo de un Estado poco eficiente y distante, propagó la lucha por la autonomía y contagió al resto de los departamentos. Este proceso se inició en el siglo XIX, continuó a mediados del siglo XX con las regalías del petróleo, y culminó a comienzos del siglo XXI (Dermizaky Peredo, 2006: 45).

En 1995 la Ley Nacional N° 1654, conocida como ley de Descentralización Administrativa estableció "[...] la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico administrativo, no privativas del Poder Ejecutivo a nivel nacional". Con la creación de esta norma, la "autonomía regional" es entendida como la modalidad de organización política y administrativa basada en el reconocimiento constitucional y en la aprobación legislativa de unidades territoriales dotadas de una capacidad normativa limitada para definir su organización, políticas, programas, y proyectos de desarrollo económico, social y cultural (Mendoza Leigue, 2009: 37-38).

Si bien la autonomía es intrínseca al federalismo, en los Estados unitarios como Bolivia, funciona a manera de modalidad organizativa (Mendoza Leigue, 2009: 39). No

---

<sup>63</sup>La *facultad legislativa* es la potestad de la asamblea departamental para emitir leyes departamentales en el marco de sus competencias exclusivas, y leyes de desarrollo departamental en el marco de sus competencias compartidas. La *facultad deliberativa* se refiere a la capacidad de debatir y tomar decisiones sobre los asuntos de interés departamental a través de la asamblea departamental. La *facultad fiscalizadora* es ejercida por la asamblea departamental sobre el órgano ejecutivo en la gestión pública y el manejo de los recursos departamentales. La *facultad reglamentaria* es la capacidad de emitir normas por el órgano ejecutivo en el marco de su legislación departamental y las competencias concurrentes departamentales. La *facultad ejecutiva* hace referencia a la capacidad de administrar la cosa pública en el departamento, ejercida por el órgano ejecutivo según sus competencias exclusivas, compartidas y concurrentes (Ministerio de Autonomía del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009: 11-12).

obstante, cuando se adquiere esta modalidad, el Estado tiende a transformarse: se define como unitario pero se asemeja al federal, aunque sin asumir sus reglas de funcionamiento (Tapia Valdez, 2006: 57-62).

Algunos autores señalan que la base multinacional de la sociedad boliviana es el tema de mayor trascendencia en la comprensión de la estructura organizacional y política de Bolivia como Estado unitario. La forma unitaria no se corresponde con la identidad plurinacional, ni con las exigencias regionales (Mendoza Leigue, 2009: 36-42). Esta centralización acarreó graves problemas económicos y frustraciones sociales que desencadenaron en la crisis política y luego en la reforma constitucional del año 2009, bajo la presidencia de Evo Morales.

Con la llegada de Evo Morales a la presidencia y de forma previa a la aparición del Estatuto, se conformó una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución. El texto redactado y aprobado por la Asamblea en 2007, fue objeto de modificaciones por el Congreso Nacional 2008 y llevada a un referéndum constitucional en 2009.

La Constitución buscó reforzar el papel de las comunidades indígenas en todas las instituciones públicas y el control de los recursos naturales de sus territorios, entre otras políticas. Además permitió al Estado asumir el control de los principales recursos naturales del país e intervenir en todas las cadenas productivas, despertando críticas de la oposición, que señalaba que de esa manera se crearía un Estado totalitario y se ahuyentarían inversiones (Gamboa Rocabado, 2010: s/n).

La reforma constitucional de 2009 instituyó la existencia de competencias compartidas entre el Estado y los departamentos, vinculadas a las relaciones internacionales (Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 229, inciso I, punto 5). A partir de entonces, se estableció que el diseño y la conducción de la política exterior boliviana corresponden al Estado, mientras que las actividades que de allí se desprendan para la consecución de los objetivos de la política exterior son de competencia compartida con las unidades subestatales.

Fuera de la Constitución del Estado, se encuentra un novedoso instrumento jurídico que regula la gestión transnacional de las unidades subestatales bolivianas. En el año 2015 la Asamblea Plurinacional de Bolivia sancionó la Ley N° 699, conocida como “Ley básica de relacionamiento internacional de las entidades territoriales autónomas”. Este instrumento significa un gran avance en cuanto reconoce la gestión transnacional de los departamentos y precisa los parámetros de acción, coordinando los diferentes niveles de gobierno del Estado.

La Ley N° 699 se desprende del artículo 299 de la constitución del Estado Plurinacional<sup>64</sup> y tiene por objeto, regular el ejercicio de la gestión transnacional de las unidades subestatales. Para ello se organiza en tres partes: 1) la definición de los principios y alcances de la gestión transnacional; 2) las responsabilidades y procedimientos y, 3) la coordinación interinstitucional y el financiamiento de la gestión. Asimismo, en su artículo 5, el texto establece los fines de la gestión transnacional sobre tres ejes:

- a) Promover la inserción internacional de los departamentos.
- b) Fortalecer el relacionamiento internacional de los departamentos en el ejercicio de las competencias constitucionales asignadas.
- c) Contribuir al desarrollo de los departamentos a través de su vinculación internacional.

Otro aspecto relevante de esta norma es la determinación de los requisitos que deberán reunir las unidades subestatales para la suscripción de acuerdos de carácter internacional. En este sentido, el artículo 11 de dicha ley define como requisitos:

- 1) El acuerdo debe enmarcarse en la política exterior boliviana.
- 2) Debe tener como base un acuerdo marco o instrumento internacional previamente ratificado por el Estado central.
- 3) Debe contar con la conformidad expresa del Ministerio de Relaciones Exteriores, que habilitará su negociación, suscripción o modificación, según el caso.
- 4) Podrá firmarse con unidades subestatales de otros Estados con los que el Estado boliviano mantenga relaciones diplomáticas.

---

<sup>64</sup>El artículo 4 de la Ley N° 699 establece que la gestión transnacional se enmarca dentro de la política exterior del Estado y se rige por los siguientes principios:

- Coordinación: es decir, por la armónica relación entre los departamentos y el Estado central.
- Complementariedad: entre la gestión transnacional de los departamentos y las acciones de política exterior del Estado central.
- Integración: la gestión transnacional de los departamentos debe ser guiada por los principios de unión y hermanamiento de los pueblos.
- Solidaridad: los departamentos desarrollarán acciones de gestión transnacional para la satisfacción de necesidades colectivas.
- Vivir bien: como ideal, la gestión transnacional debe contemplar el valor de la vida colectiva, garantizando el consenso y la identidad.

5) Podrá suscribirse con organismos dependientes de organizaciones internacionales en los que participe el Estado boliviano.

De esta manera, la ley aporta indicaciones precisas sobre los prerequisites y requisitos para la suscripción de instrumentos internacionales por parte de los departamentos. Además, es muy explícita en cuanto al tratamiento previo que deberán tener estos instrumentos antes de su signatura, y el rol que desempeña el Estado. Al respecto de este último punto, el artículo 12 señala que los acuerdos de carácter internacional que los departamentos tengan intención de suscribir, deberán contar con la conformidad expresa del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto último es un requisito previo para la firma de dicho instrumento y se efectúa a través de una solicitud al organismo estatal, acompañada de informes técnicos y jurídicos que lo respalden. Posterior a la revisión, se acepta, rechaza o se solicitan modificaciones para la emisión de la conformidad expresa.

Por último, al igual que en el caso argentino, aunque diferente por su esencia, la ley deja expresamente establecido que ningún instrumento internacional suscripto por las unidades subestatales podrá contraponerse a la política exterior del Estado y a los compromisos internacionales del Estado boliviano (artículo 8).

### **3.1 El Estatuto del Departamento Autónomo de Tarija**

En el marco de la Constitución del Estado Plurinacional y en ejercicio de sus competencias, Tarija estableció un Estatuto para su organización interna.

El contexto histórico del nacimiento del estatuto está inserto en los cambios organizacionales del Estado boliviano. En el año 2006, cuatro departamentos accedieron a la autonomía departamental en un referéndum conflictivo (Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando). Posteriormente, de acuerdo a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, dichos departamentos debían adecuar sus Estatutos a la Constitución del Estado y, con apoyo de dos tercios del total de sus miembros, enviar al tribunal para control de constitucionalidad. Así, el Estatuto de Autonomía Departamental fue aprobado por la Asamblea Autonómica Provisional del Departamento en marzo de 2008, y presentado al Tribunal Constitucional Plurinacional un año después, aprobándose en 2014.



Entre las facultades exclusivas, el estatuto reconoce dos capacidades en relación a la gestión transnacional. El artículo 39 establece como competencia exclusiva de Tarija, la suscripción de “acuerdos y convenios inter-departamentales de cooperación horizontal con regiones de otros países, que no comprometan temas de competencia nacional”. Esto abre la posibilidad de establecer relaciones con unidades subestatales extranjeras, con el objeto de acordar acciones de cooperación siempre y cuando no impliquen conflicto con las competencias del Estado<sup>65</sup>.

Pero además, este instrumento jurídico dedica un capítulo especial, el Capítulo IV, al tratamiento de acuerdos internacionales, la relación con la cooperación y la acción internacional de la unidad subestatal. El mismo hace referencia a las atribuciones del departamento para la suscripción de acuerdos internacionales, específicamente a través de la figura de “convenios de colaboración”, estableciendo que:

“[...] El Gobierno del Departamento Autónomo de Tarija podrá firmar convenios de colaboración con fines de cooperación para la ejecución de políticas, planes y programas de desarrollo, con organismos internacionales, instituciones, organizaciones extranjeras públicas y privadas, en el marco de la Constitución política del Estado, de los convenios, tratados internacionales y las leyes nacionales y departamentales” (Estatuto Departamental, artículo 119).

Este artículo determina los fines a los cuales Tarija deberá tener en cuenta para suscribir convenios internacionales y, como rasgo distintivo, define los actores con los que podrá vincularse (organismos internacionales, instituciones, organizaciones extranjeras públicas y privadas).

La sola existencia de un capítulo específico para el tratamiento de la gestión transnacional del departamento pone de manifiesto la voluntad del departamento de desplegar una gestión transnacional activa. Al mismo tiempo, las precisiones sobre el proceso de vinculación, los actores y la coordinación con el Estado, indican una preocupación por poner en claro los espacios de actuación del Estado boliviano y el departamento.

---

<sup>65</sup>Esta atribución se enmarca en la competencia departamental para la promoción del desarrollo humano sostenible del departamento como competencia exclusiva de la unidad subestatal, permitiéndole instrumentar los medios necesarios a fin de impulsarlo (Estatuto Departamental, artículo 39).

#### 4. El sistema unitario chileno

El Estado chileno se erige como una república presidencialista organizada bajo el sistema unitario de gobierno. La Constitución de Chile dispone, en su artículo 110, que para el gobierno y la administración interior del Estado “[...] El territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, la provincias se dividirán en comunas”. En consecuencia, el territorio chileno se organiza actualmente en 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas.

No obstante el carácter unitario del Estado, desde el inicio de los años noventa se abrió paso hacia un proceso de descentralización de las funciones de gobierno, dotando de mayor autonomía a los gobiernos regionales en determinadas esferas de acción<sup>66</sup> (Maira, 2010: 18-23). Tal como sostuvo el reconocido constitucionalista Frías, “el mundo de hoy es virtualmente federal por la necesidad múltiple de equilibrar lo uno y lo diverso. Y, en este proceso, no quedan fuera los Estados unitarios” (Frías, 1999: 84).

Debido a la presencia de un gobierno central fuerte y a un proceso lento de descentralización, el caso chileno presenta un marco político y jurídico limitado a las prerrogativas del Estado respecto de la gestión transnacional subestatal. Siguiendo a Silva Soura y Morán León, la gestión transnacional de las unidades subestatales chilenas surge fuertemente condicionada por las “conflictivas relaciones diplomáticas que se han configurado entre Chile, Perú y Bolivia y las de carácter más distendido entre Chile y Argentina” (Silva Soura y Morán León, 2010: 260-262).

Sin embargo, las regiones chilenas no han permanecido ajenas a las tendencias de actuación internacional, y establecieron vínculos cooperativos con el exterior para apoyar la materialización de sus estrategias de desarrollo en los diversos ámbitos (Cornago Prieto, 2010: 108-109). Así, la gestión transnacional de las regiones chilenas comienza a aparecer de manera acentuada con el regreso a la democracia a principios de los años 90. Este fenómeno fue propiciado por el proceso de descentralización interna que posibilitó los primeros contactos y acuerdos de cooperación de las regiones (Aranda et al en Tapia Valdés, 2003: 22-42).

Más tarde, durante la presidencia de Lagos, Chile delineó una política en la que se privilegió profundizar la integración con América Latina y el fortalecimiento de los

---

<sup>66</sup>La estructura político-administrativa del país configurada a partir de esta división se expresa en una red jerárquica que va desde el Estado central hacia los respectivos niveles subestatales, y se puede describir de la siguiente manera: presidente de la Nación, intendentes regionales, gobernadores provinciales, alcaldes.

vínculos con los países vecinos. En el mismo sentido, las unidades subestatales chilenas encaminaron la gestión transnacional a trabajar con sus pares de la región, adquiriendo protagonismo y fortaleciendo las políticas nacionales:

“Las regiones -como actores más gravitantes en la vida nacional e internacional- están así llamadas a participar en el muy auspicioso proyecto de los corredores bioceánicos; a intervenir en el proceso de consolidación de la paz con los países vecinos; a afianzar el contacto con las comunidades de chilenos que viven en zonas limítrofes o vecinas; a servir de sede para seminarios y reuniones internacionales” (Muñoz, 2000: 126).

En este panorama internacional de nuevos desafíos, las regiones se redefinen como un nivel clave de innovación desde el cual se impulsan en la escena internacional para afrontar por sí mismas el reto del desarrollo, complementando las políticas nacionales (Muñoz, 2000: 124). Los primeros años de la década del noventa, la gestión transnacional de las regiones se desarrolló alrededor de cuestiones de administración fronteriza entre Chile y Argentina, para luego ocuparse de cuestiones económicas y comerciales (Silva Soua y Morán León, 2010: 268-269).

En este contexto, la reforma constitucional de 1991 crea los Gobiernos Regionales (GORE) y los organiza en torno a la figura de un Intendente Regional y un Consejo Regional (CORE). El Intendente es designado por el presidente y ejerce funciones de gobierno interior (como órgano desconcentrado del presidente) y administrativas (como presidente y ejecutivo del Consejo Regional). Mientras que, el CORE es integrado por consejeros regionales, electos por los concejales municipales de la región (Schnake; 2011: 2-14).

De acuerdo a la ley N° 19.175 sobre el gobierno y administración regional de Chile, los GORE tienen por fin la promoción del desarrollo económico, social y cultural de la región para el desarrollo armónico y equitativo de su territorio. Tal finalidad encuentra su basamento en los principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación de recursos y la preservación del medio ambiente<sup>67</sup>.

En cuanto a las facultades inherentes a los gobiernos regionales, la ley contempla materias referidas a la cooperación internacional y transporte internacional

---

<sup>67</sup>La ley N° 19.175 habilita a las unidades subestatales a través de los sus respectivos gobiernos regionales como personas jurídicas de derecho público, dotadas de patrimonio propio e investidos de atribuciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras (Tapia Valdéz, 2003: 33-74).

transfronterizo. Entre las competencias que establece la ley N° 19.175, se encuentra: realizar acciones de cooperación internacional (art. 16, inciso g), establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico (art. 17, inciso a), entre otras.

La gestión transnacional de las unidades subestatales es habilitada mediante la interacción de dos áreas del Estado con las que trabajan las regiones: por un lado el Ministerio de Relaciones Exteriores y, por otro, el Ministerio del Interior. Ambas agencias estatales cumplen el rol de coordinar el accionar internacional entre el Estado central y las regiones. El Ministerio de Relaciones Exteriores lo hace por medio de la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), de la Comisión de Regiones Extremas y de la Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL). Y, el Ministerio del Interior, coordina a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Schnake, 2011: 5-6; Ovando Santana, 2013: 11-12).

Esquemáticamente, el Estado central interviene a través de los siguientes órganos:

Ministerio de Relaciones Exteriores:

Dirección de Coordinación Regional (DICORE)

Comisión de Regiones Extremas

Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL)

Ministerio del Interior

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativos

En el año 2005, ambas áreas de gobierno convinieron un protocolo de coordinación, conocido como el Acuerdo de Punta Arenas. A través del mismo se acordó el consenso respecto del desarrollo de las regiones y su inserción internacional, fomentados por el incremento de iniciativas de cooperación descentralizada e integración regional. El acuerdo resalta además, la necesidad de coordinación entre el Estado central y las regiones a fin de que el diseño de la política exterior incorpore la visión y las demandas específicas de las regiones<sup>68</sup> (Acuerdo de Punta Arenas, 2005).

---

<sup>68</sup>Un elemento clave es el hecho de que las disposiciones comprendidas en la ley N° 19.175 parten de la base que las autoridades regionales tienen facultades en materias propias de las relaciones internacionales y que, aunque enmarcadas en la política exterior como esfera propia del Estado, suponen aceptar un grado indispensable de autonomía relativa para las regiones (Aranda et al., 2010: 46).

En esta coordinación entre ambos niveles de gobierno, cobran un rol relevante las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI). Cada región está dotada en su estructura orgánica de una URAI que, dependiendo de la región, algunas desempeñan un rol más activo que otras. Las URAIs asesoran en la conducción de la política regional de vinculación y cooperación transfronteriza, en lo concerniente a la facilitación, organización, promoción, financiamiento y materialización de acciones de intercambio regional con autoridades e instituciones de las provincias argentinas, los departamentos peruanos y las gobernaciones bolivianas (Aranda et al., 2010: 44-47).

Ahora bien, siguiendo las apreciaciones anteriores, ¿cómo funciona la coordinación de la gestión transnacional entre ambos niveles de gobierno? Los Intendentes deben informar de manera anticipada de la programación y objetivos de las acciones de gestión transnacional que involucren actores extranjeros, con el fin de que el Ministerio de Relaciones Exteriores pueda prestar los apoyos institucionales requeridos en el proceso de planificación de agendas. En especial, el Ministerio de Relaciones Exteriores trabaja en comunicación con las embajadas y consulados chilenos acreditados en el exterior, además de la intervención de la DICORE y la DIFROL cuando se traten de asuntos fronterizos (Aranda et al., 2010: 45-47).

En el marco del actual proceso de descentralización y, a su vez, de inserción internacional del Estado, corresponde a los gobiernos regionales elaborar y aprobar políticas, planes y programas de desarrollo internacional de la región, como así también de proyectos de presupuestos. Estos, deberán ajustarse a las estrategias regionales de desarrollo, a la política exterior nacional y a la ley de presupuesto del Estado (Aranda et al., 2010: 49-50).

Así, los gobiernos regionales ejercen acciones que generalmente obedecen a una interpretación flexible de las facultades que poseen en la materia. Aunque pueda ocurrir que algunas veces exista conflicto si se realiza una interpretación más restrictiva de la misma. En consecuencia, como señalan Aranda et al. (2010: 44-47), un elemento que limita la gestión transnacional de las regiones chilenas es la persistencia de un proceso de descentralización parcial, que afecta las capacidades de actuación de los gobiernos regionales, puesto que su accionar en el exterior no siempre encuentra un marco jurídico claro.

Si bien el panorama de actuación no se vislumbra hasta aquí muy nítido, la legislación sigue dando pequeños pasos a medida que las presiones regionales avanzan en la gestión transnacional. En el año 2002 se crea mediante decreto presidencial N° 368,

la Comisión Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en las Regiones. El decreto significó un importante reconocimiento a la vocación de inserción internacional de los gobiernos regionales y plasmó una sustantiva fundamentación para el impulso de la cooperación internacional descentralizada. En sus considerandos, el decreto establece que la Comisión Asesora tendrá entre sus funciones:

- 1) “permitir, además, canalizar la cooperación internacional desde y hacia las regiones del país, establecer y profundizar intercambios de experiencias con otros países en materia de administración regional y descentralización fiscal, política y administrativa”.
- 2) “para la implementación de dichas estrategias de cooperación, resulta imprescindible y urgente desarrollar acciones y medidas que permitan identificar, fortalecer y promover la cooperación internacional descentralizada en regiones” (Decreto presidencial N° 368, 2002, considerandos 5 y 6).

La creación de dicha comisión dotó a las regiones de un órgano, coordinado por Cancillería, para prestar apoyo y soporte técnico a los gobiernos regionales. A la vez, permite contar con un organismo que posibilite al Estado monitorear la gestión transnacional de las regiones.

Resumiendo, la gestión transnacional de las unidades subestatales chilenas es el resultado del ejercicio de potestades subestatales entre un complejo entramado de actores y competencias. En este sistema de interacción, las funciones no están claramente definidas, restringiendo o aportando un mayor margen de acción a favor de las regiones, según el caso. Si bien la presencia de un Estado unitario está fuertemente marcada en las reglamentaciones jurídicas, también resalta la creación de órganos de coordinación con las regiones a fin de que éstas puedan fortalecer las vinculaciones fronterizas e ir, incluso, más allá de las fronteras.

## 5. Conclusión

Al analizar los encuadres jurídicos de Argentina, Bolivia y Chile sobre la gestión transnacional de las unidades subestatales, se identifican tres modelos diferentes de regulación. Cada caso representa un sistema particular en el que se conjugan distintos elementos, cobrando importancia la forma organizacional del Estado según este adopte el carácter federal, unitario o híbrido en su configuración.

En Argentina, a pesar de la tendencia centralizadora de un Estado que se define como federal, la Constitución Nacional brinda un marco general de acción que reconoce la capacidad de las provincias para la gestión transnacional. Esta puede ser desarrollada en todas las áreas temáticas que las provincias no hayan cedido a la competencia del Estado. A pesar de ello, el texto constitucional presenta algunas ambigüedades respecto a, por ejemplo, el procedimiento de toma de conocimiento y conformidad del Estado federal, pudiendo surgir múltiples interpretaciones. Estas áreas grises en la legislación han dotado de mayor margen de actuación a las provincias argentinas, cuya vinculación internacional avanza más rápido que la creación normativa, la cual termina siendo un marco referencial para su actuación.

Organizado bajo el sistema unitario, Chile presenta una estructura formal centralizada en la cual la gestión transnacional mantiene comunicación y coordinación con la acción de los órganos del Estado. No obstante, a partir de la década del noventa se mostraron indicios de descentralización administrativa a favor de las regiones, manifestados en el reconocimiento constitucional de competencias y la creación de las URAIs. Se observa entonces, un marco jurídico de fuerte coordinación entre el Estado y las regiones bajo el cual se desarrolla la gestión transnacional.

A diferencia de Argentina y Chile, Bolivia aparece como un caso híbrido que combina elementos de la forma federal y unitaria de Estado. Si bien en la formalidad se trata de un Estado unitario, son notorios los grados crecientes de autonomía a favor de los departamentos. Este factor se tradujo en el reconocimiento expreso de competencias en distintas normas jurídicas que han institucionalizado la gestión transnacional subestatal. El avance producido con la ley N° 699, en el año 2015, no sólo significó el reconocimiento manifiesto de la gestión transnacional, sino que, además, formalizó los canales, modalidades y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Por consiguiente, las delimitaciones que los Estados imponen a sus unidades subestatales guardan relación directa con la forma organizacional del Estado. Es decir, en

base a la articulación entre los elementos constitutivos del Estado: territorio, población y poder. La organización del Estado ha permitido la proliferación de marcos jurídicos de distinta naturaleza. En Argentina el marco jurídico proviene del nivel estatal y del nivel subestatal, con lo cual hay una doble legislación. Por el contrario, en el caso chileno, la organización estrictamente unitaria del Estado produce que se legisle a un solo nivel, el nivel estatal; por consiguiente, el marco para la gestión transnacional subestatal viene dado por el mismo Estado central. Por último encontramos a Bolivia, que bajo la forma unitaria de Estado legisla a nivel estatal pero en donde los procesos autonómicos departamentales dieron lugar a estatutos autonómicos que consagran la gestión transnacional como competencia.

Este proceso de organización y reconocimiento de mecanismos y modalidades que dan el marco para la gestión transnacional, se produjo en la medida en que las unidades subestatales avanzaron en la vinculación con otros actores internacionales y el Estado fue respondiendo a tal evolución. De manera tal que la legislación ha regulado la gestión transnacional de forma posterior a su avance, reconociéndola y brindándole un encuadre normativo. Con lo anteriormente expuesto, las unidades subestatales implementan acciones que generalmente obedecen a una interpretación flexible de las facultades que poseen respecto de la gestión transnacional, aunque en ocasiones, una lectura más restrictiva pueda emanar de los órganos centrales del Estado, al ver socavadas sus competencias.

Se puede inferir, como regla general, que en los Estados federales las competencias están compartidas y descentralizadas en mayor medida. Esto hace que el encuadre jurídico estatal respecto de la gestión transnacional sea general y amplio, permitiendo a las unidades subestatales un mayor rango de acción sin entrar en colisión con los intereses del Estado. En contraposición, los Estados unitarios emplean marcos regulatorios más delimitados para la gestión transnacional y revisten carácter preciso. En este sentido, los Estados unitarios buscan la coordinación entre ambos niveles y la demarcación de la capacidad de acción de sus unidades subestatales en la esfera internacional.



**Tabla 8: Organización del Estado y reconocimiento jurídico de la gestión transnacional subestatal**

Estado	Forma de Estado	Nivel de Legislación	Marco Jurídico	Nivel de Descentralización/ Centralización
Argentina	Federal	Estatal y subestatal	General	+/-
Bolivia	Híbrido (Unitario c/ autonomías departamentales)	Estatal y subestatal	Específico	+
Chile	Unitario	Estatal	Restringido	-

*Fuente: Elaboración propia en base a las constituciones de los tres países.*

Estados que combinan elementos centralizadores y descentralizadores como Bolivia, han producido un marco jurídico más desarrollado y definido. Esto les ha permitido avanzar sobre conceptualizaciones más específicas en materia de gestión transnacional subestatal, como es el caso de la Ley N° 699 sobre relacionamiento internacional de las entidades territoriales autónomas. El nivel de especificidad de tales instrumentos jurídicos, posibilitó instituir procedimientos de coordinación entre el nivel estatal y subestatal, precisar la tipología de los instrumentos internacionales que se puedan suscribir, establecer requisitos y obligaciones, entre otros aspectos.

En consecuencia, las USDPs realizan una interpretación no restrictiva del marco jurídico estatal, buscando ampliar sus facultades, a fin de responder a las demandas locales y ofrecer vías alternativas de desarrollo que les permitan desplegar acciones exitosas a nivel internacional (Colacrai y Zubelzú, 1994). En cualquier caso, insertas en Estados unitarios, federales o híbridos, y con marcos jurídicos que presentan mayor o menor grado de descentralización, las USDPs despliegan una gestión transnacional activa.

No se debe obviar, sin embargo, que el encuadre normativo (sea general, específico o restringido) no garantiza que la gestión transnacional de las USDPs se desarrolle según lo preestablecido en sus normas. Funciona, en cambio, como un marco que guía la gestión transnacional de las USDPs, indicando capacidades y limitaciones, como así también el rol del Estado. La gestión real de Jujuy, Tarija y Tarapacá en base a estos lineamientos regulatorios se analiza en el capítulo quinto de esta investigación.

### **Capítulo III**

## **ESPECIALIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS USDPs PARA LA GESTIÓN TRANSNACIONAL**

## **1. Introducción.**

El presente capítulo tiene por objeto indagar la forma en que las USDPs se organizan internamente para el despliegue de la gestión transnacional. Para ello, importa cómo se definen y se construyen a sí mismas en orden a sus objetivos de desarrollo. En este sentido, el centro del análisis se encuentra en el diseño de los órganos de gobierno de las USDPs para la gestión transnacional, teniendo en cuenta el marco jurídico estatal y subestatal, analizados en el capítulo anterior.

Los órganos de gobierno de las USDPs constituyen el principal instrumento con el que cuentan los gobiernos subestatales para la planificación y ejecución de sus políticas públicas. No sólo importan las estructuras institucionales que llevan a cabo tal misión sino, además, el conjunto de reglas que aportan el marco de acción y crean una institucionalidad para la gestión transnacional. Dado que en el anterior capítulo se analizó el conjunto de normas que conforman el encuadre jurídico, éste se detendrá en el estudio de los órganos de gobierno y la especialización de las USDPs para la gestión transnacional.

En América Latina, los procesos de redemocratización en algunos países en la década del ochenta estuvieron acompañados, entre otras cosas, por el fenómeno de

descentralización del Estado (Nickson, 1993: 239-240). Tal fenómeno representó el traslado de competencias y el reconocimiento de grados crecientes de autonomía funcional a las unidades subestatales<sup>69</sup>, la participación ciudadana y el derecho al desarrollo local (Nickson, 1993: 346). Autores como Sergio Boisier, plantearon que este proceso descentralizador guarda sus raíces en las fuerzas globalizadoras que empujaron hacia la descentralización en todos los ámbitos decisorios; al contrario de la visión simplista, que suponía que la globalización contenía fuerzas homogeneizadoras, centralizadoras y concentradoras (Boisier, 2010: 64). Esto se debe a que la misma globalización ha forzado a los Estados a reorganizarse a fin de responder a todas las demandas y, en este proceso, se han transferido algunas funciones a favor de las unidades subestatales y, en otros casos, las funciones se han compartido entre ambos niveles de gobierno.

Como resultado del proceso descentralizador, la búsqueda de un modelo organizacional que acerque la gestión a los resultados esperados ha sido uno de los temas más importantes de la administración gubernamental subestatal en los últimos años.

De manera general, puede establecerse que en los modelos de organización de los Estados latinoamericanos existe un predominio de la estructura como eje de la gestión<sup>70</sup> (CLAD, 1998: 10). La estructura comprende los modos de organización y trabajo en función de reglamentos, operaciones y procesos poco flexibles, un diseño organizacional de tipo jerárquico-funcional, y el ejercicio del poder y la toma de decisiones concentrados en la parte más alta de la jerarquía organizacional (Pfeffer, 1987: 14-16).

Cabe preguntarse entonces: ¿Cómo se organizan las USDPs para la gestión transnacional? ¿Repiten el modelo de organización estructural del Estado y lo adaptan para la gestión transnacional? ¿Cómo trabajan internamente Jujuy, Tarija y Tarapacá el despliegue de acciones de gestión transnacional?

---

<sup>69</sup> Existen casos que requieren un análisis particular. En Argentina, por ejemplo, las provincias son preexistentes al Estado, habiéndose reservado para sí mismas todo el poder no cedido al Estado federal. Este hecho es reconocido en el proceso histórico de construcción del Estado argentino a través de los pactos y acuerdos que dan origen a la unidad política argentina y que desembocaron en la sanción de la primera Constitución Nacional en 1853 (Bidart Campos, 1998, Tomo 1: 445).

<sup>70</sup> Los gobiernos latinoamericanos aún se mantienen bajo la influencia del enfoque de “organización y métodos” que tuvo su máximo auge en la primera mitad del Siglo XX y que se asocian directamente con la línea de pensamiento de la administración científica de Taylor y los modelos mecanicistas y de burocracia racional de Weber. En ambos modelos la característica principal es el predominio de la estructura como eje de la gestión (Pfeffer, 1987: 1-12).

La primera subhipótesis de este capítulo supone que la forma del Estado determina el diseño del órgano para la gestión transnacional de las USDPs. De esa manera, la forma organizativa del Estado (federal, unitario, o híbrido) aporta mayor o menor grado de descentralización e influye en la modalidad de coordinación entre el Estado y las USDPs. Si bien esta hipótesis es aplicable a las unidades subestatales en general, periféricas y centrales, no puede obviarse la influencia del sistema federal argentino, unitario chileno e híbrido en el caso boliviano, en el diseño de los órganos de Jujuy, Tarija y Tarapacá para la gestión transnacional. La influencia de la forma del Estado en la organización de las USDPs para la gestión transnacional visualiza el grado de dependencia respecto del Estado.

La segunda subhipótesis, sostiene que la especialización institucional para la gestión transnacional de las USDPs se orienta a profundizar la vinculación con unidades subestatales fronterizas, ubicadas dentro y fuera del Estado. Esto es así porque el conjunto de normas que regulan el funcionamiento de los órganos para la gestión internacional de Jujuy, Tarija y Tarapacá, otorgan especial relevancia a la vinculación con las unidades subestatales más cercanas. Ello se debe a que las tres USDPs están insertas en una región homogénea y encuentran en las unidades subestatales más próximas problemas y desafíos comunes. Así lo demuestran la participación de Jujuy, Tarija y Tarapacá en los Comités de Integración Fronteriza, en la ZICOSUR y en las acciones bilaterales que despliegan.

En este marco, el concepto de institución incorpora varios elementos: normas de conducta (formales e informales), medios y maneras de hacer cumplir esas normas, canales de acción y organizaciones que sostengan estas interacciones (North, 1990: 1-3). En las USDPs, las instituciones están más o menos desarrolladas según el funcionamiento de estos elementos, posibilitando el despliegue de actividades complejas o que se mantengan retrotraídas a cumplir las funciones básicas para las cuales han sido creadas (Serrano, 2011: 5-6).

La gestión transnacional, como cualquier otra gestión de política pública, involucra la interacción de seres humanos y, en tal sentido, la finalidad de la institucionalización de estas actividades es reducir la incertidumbre sobre el comportamiento de los demás en ese proceso de interacción humana (North, 1990: 8; CLAD, 1998: 7-8).

La definición de una política de gestión transnacional que sea válida y eficaz para la concreción de los intereses subestatales depende de la capacidad de planificación y gestión de los órganos de gobiernos destinados a cumplir esas funciones (Rodríguez

Vázquez y Lucatello en Zeraoui, 2013: 149-150). En este sentido, la gestión transnacional no es labor de un único órgano (el gobernador, el área de relaciones internacionales, el área de promoción económica, turismo o cultura), sino que exige la cooperación entre diferentes áreas, capaces de actuar de forma conjunta de manera de contribuir a la consecución de los objetivos fijados (Morales Dávila, 2013: 237-239).

En efecto, las USDPs cuentan con un órgano específico de gobierno para la gestión transnacional que trabaja en coordinación con otras áreas del gobierno subestatal. Este órgano gubernamental no puede resumirse a un simple instrumento operativo al servicio de las políticas públicas, por el contrario, se construye como el medio para llevar a cabo los objetivos estratégicos del gobierno subestatal en el campo internacional (Zubelzú, 2008: 84-86).

Por ello, analizar el tipo de estructura y la ingeniería organizacional de las USDPs son requisitos necesarios para comprender la práctica y distinguir las estrategias de gestión transnacional de la doble periferia. Entender qué tipo de organismo para la gestión transnacional requieren las USDPs permitirá conocer además, los intereses y fines de la gestión transnacional de la doble periferia, como así también las áreas específicas sobre las que focalizan su accionar y cómo concretan sus objetivos.

Los enfoques más tradicionales suelen equiparar la gestión transnacional subestatal a prácticas de carácter asistencialista de cooperación al desarrollo (Esposto, Simonoff y Zapata, 2009: 169). Por ello, es habitual que las oficinas de vinculación internacional se ubiquen en un departamento responsable del desarrollo social, más aún si se piensa en unidades subestatales condicionadas por la doble dependencia. Sin embargo, esta ubicación tiene poco sentido para las USDPs que han evolucionado hacia un concepto más amplio de gestión transnacional desde el cual buscan alternativas que impulsen su desarrollo. En este sentido, las oficinas de gestión transnacional han sido progresivamente empoderadas para identificar las necesidades del conjunto de políticas públicas definidas por una determinada gestión de gobierno (Zubelzú, 2004: 28-29).

Con este marco, el análisis de la especialización institucional de las USDPs parte del estudio de las normativas que dan origen a los órganos de gobierno destinados a la gestión transnacional (instrumentos legales constitutivos), como así también a los aportes del contacto directo<sup>71</sup> con funcionarios que se desempeñan en esta área de gobierno, contactos externos y exploratorios.

---

<sup>71</sup>Esto obedece a la convicción que todo contacto y acercamiento con las unidades subestatales, como lo plantea Zubelzú (2008: 84), resulta en beneficio en tanto permita generar conocimiento y contrarrestar el

Para el abordaje de la especialización institucional de la gestión transnacional de las USDPs, se analizaron los casos de estudio respecto a los siguientes ejes:

1. *Ubicación en la estructura orgánica subestatal*: es decir, la localización del órgano de gobierno responsable de la gestión transnacional dentro de la unidad subestatal en cuestión. Se toma en cuenta la organización que adquiere la unidad subestatal para su gobierno y los órganos que despliega a tal fin. Aquí importa no sólo la ubicación sino también la vinculación o no con otras áreas y actores del gobierno de la USDPs<sup>72</sup>.
2. *Misión y funciones*: el análisis se centra en los instrumentos jurídicos que dan origen al órgano de gobierno a cargo de la gestión transnacional y los empoderan de funciones, responsabilidades y herramientas que le permitan concretar un determinado fin. Esta exploración permite establecer los espacios de actuación del mencionado órgano como así también las atribuciones y límites en el cumplimiento de sus objetivos de funcionamiento.
3. *Organización interna*: este elemento de análisis se desprende de la misión y funciones determinadas en los instrumentos de creación de los órganos de gobierno de las USDPs. A partir de lo que allí se determina, se proyecta una combinación de recursos financieros, humanos y organizacionales que respondan al cumplimiento de sus objetivos. Cada unidad subestatal diseña para sí misma un modelo de organización único para la gestión transnacional, algunos más desarrollados que otros, con mayor o menor cantidad de recursos humanos, con más o menos funciones a cargo (Zubelzú, 2008: 87-90).
4. *Transversalidad*: observa la actuación del órgano de gobierno para la gestión transnacional con otros órganos de la administración pública, actores privados u organizaciones de la sociedad civil. En este sentido importan no sólo las

---

aislamiento de estos actores, cuya actividad es sabida mayormente en el ámbito interno. Asimismo, muchas prácticas que hacen a la gestión transnacional de las USDPs no se encuentran institucionalizadas formalmente y requieren ser relevadas a través del contacto directo con los actores intervinientes.

<sup>72</sup>Si bien existen una gran variedad de modelos de organización gubernamental, la ubicación de la oficina a cargo de la gestión transnacional dentro del organigrama institucional guardará relación directa con los objetivos de la unidad subestatal y la lectura que la misma realice del contexto de doble periferia en la cual se encuentra inserta.

vinculaciones a través de canales formales de trabajo, sino también aquellas que se dan por vías no formales alternativas.

Antes de dar comienzo al análisis es necesario aclarar que, a fin de estudiar la especialización institucional de las USDPs del presente estudio, se detectó que la información no resulta de fácil acceso. Los organigramas completos y actualizados de las administraciones gubernamentales no pueden obtenerse de manera sencilla en todos los casos, lo cual ha requerido de insistentes consultas y el empleo de diversos canales para su obtención. La información disponible en los sitios web oficiales no se encuentra completa y/o actualizada en muchos casos. Esta situación podría manifestar que la gestión transnacional de las USDPs se encuentra en proceso de construcción y que existen formas institucionales que aún están siendo definidas o redefinidas.

## **2. La ubicación del órgano para la gestión transnacional en la estructura orgánica subestatal**

### **2.1 La Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy.**

El órgano a cargo de la gestión transnacional en la provincia de Jujuy es la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales. La misma fue creada a fines de 2013, a través del decreto N° 4391 de la gobernación, luego de una reestructuración del gabinete provincial.

La antecesora de este órgano fue la Secretaría de Desarrollo PyME e Integración Regional dependiente del Ministerio de Producción, creada por decreto N° 343 en el año 2008, siendo su principal objeto la coordinación de la participación de la provincia en los Comités de Integración Fronteriza (con Bolivia y Chile) y en la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR)<sup>73</sup>. En sus inicios, formaba parte de la estructura administrativa del Ministerio de Producción, hecho que restringió el marco de

---

<sup>73</sup>La ZICOSUR es un proceso de integración subregional que se origina en 1997, como iniciativa conjunta entre los gobiernos de las unidades subestatales y el sector privado local para acordar medidas de desarrollo productivo e intercambio comercial. Estos temas luego se extendieron a los asuntos fronterizos, fito-zoosanitarios, de infraestructura, turismo y cultura, entre otros. Participan del mismo, unidades subestatales de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Perú (Safarov, 2009: 193-195). La provincia de Jujuy, la región de Tarapacá y el departamento de Tarija forman parte de la ZICOSUR desde sus inicios.



acción de la Secretaría, limitándola al desarrollo de la gestión transnacional vinculada al sector productivo y comercial específicamente<sup>74</sup>.

En 2013, la actualización de la estructura organizacional de la provincia dio cuenta de la necesidad de disponer de un área con mayor protagonismo y vinculación, propiciando una agenda más amplia y fortaleciendo las relaciones existentes mediante acciones concretas. Como señala Zubelzú (2008: 87), los nuevos desafíos del ambiente externo y del contacto con otros actores evidenciaron la necesidad de que las unidades subestatales adquieran el *know-how* acorde para responder a las demandas.

El proyecto de rediseño institucional que buscaba la modernización de la administración provincial en distintas áreas, produjo una modificación inédita. Su resultado inmediato fue la creación de la Secretaría de Integración Regional y Relacionales Internacionales, órgano con rango ministerial y dependiente directamente de la gobernación<sup>75</sup>. El rango ministerial del órgano, le permitió contar con un presupuesto propio y la capacidad para planificar su estructura interna de acuerdo a las prioridades detectadas al momento de su creación. Asimismo, su posición estratégica la mantiene en comunicación directa con la gobernación, acortando los tiempos de la burocracia subestatal.

## 2.2 La Dirección de Cooperación Internacional del Departamento de Tarija.

El caso de Bolivia combina diferentes elementos, producto de la organización unitaria del Estado y las autonomías departamentales. En efecto, la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia señala que las relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado, es una competencia que se ejercerá de forma compartida entre el nivel central del Estado y las entidades autónomas (artículo 299). Por otro lado, el Estatuto departamental ratifica esta postura estableciendo que, “el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija regulará sus relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado” (artículo 91).

Con este marco estatal y subestatal, Tarija dicta en el año 2011 el decreto departamental N° 010/2011, titulado “Organización de la Gobernación del Departamento

---

<sup>74</sup>Previo a la existencia de la Secretaría de Desarrollo PyME e Integración Regional, no existía un área específica dedicada a la gestión transnacional dentro del organigrama provincial. Las actividades de vinculación internacional se canalizaban a través del Jefe del Gabinete de Ministros de la provincia, o a través de la legislatura provincial (Entrevista a ex funcionaria provincial, 2016)

<sup>75</sup>Véase decreto provincial N° 4391 de la gobernación de la Provincia de Jujuy, Año 2013.

de Tarija”. La norma dio origen a la “Dirección Departamental de Relaciones y Cooperación Internacional” como repartición de asesoramiento y apoyo funcional directo del gobernador. Posteriormente, en 2014, se promulga el decreto departamental N° 04/2014, mediante el cual se reorganiza la estructura administrativa del gobierno departamental y el organismo pasa a depender de la Asesoría General,<sup>76</sup> bajo la denominación de “Dirección de Cooperación Internacional”, ejerciendo las mismas competencias.

A su vez, la Asesoría General se compone de recursos técnicos que responden y asesoran directamente al gobernador, entre cuyas funciones se encuentran<sup>77</sup>:

- Brindar apoyo, asistencia y asesoramiento técnico para el cumplimiento de las funciones y deberes del gobernador.
- Establecer y gestionar relaciones de cooperación técnica y financiera con organismos internacionales.
- Gestionar iniciativas de relacionamiento del departamento con organismos internacionales de cooperación y financiamiento y autoridades de países extranjero.

La Asesoría General está a cargo de un director nombrado de manera directa por el gobernador, de quien depende (decreto N° 10/2015, artículo 13). En su interior se ubica la Dirección de Cooperación Internacional como oficina de asesoramiento de la gobernación, que trabaja de manera transversal a las otras dependencias del ejecutivo departamental. Su finalidad es detectar los intereses y necesidades para la captación de cooperación técnica y financiera, en sinergia con otros órganos de gobierno, para contribuir al desarrollo sostenible del departamento (decreto departamental N° 010/2015, artículo 13).

### 2.3 La Unidad de Integración y Cooperación Internacional de Tarapacá.

---

<sup>76</sup>En cuanto a su organización institucional, el Departamento Autónomo de Tarija se organiza siguiendo una estructura piramidal de tres niveles jerárquicos. En la base se encuentra el nivel ejecutivo estratégico, luego el nivel de control territorial y casi en la cúspide piramidal se encuentra el nivel de asesoramiento y apoyo sobre el cual se sitúa la figura del gobernador departamental. La Dirección de Cooperación Internacional de Tarija se ubica precisamente en el nivel de asesoramiento y apoyo (decreto N° 10/2015, artículo 3).

<sup>77</sup>Decreto departamental N° 10/2015, artículo 12, incisos 1-4.

Para analizar la especialización institucional de Tarapacá resulta indispensable tener en cuenta que la estructura del gobierno regional se construye siguiendo el sistema unitario del Estado. Durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006), la profundización de la integración con América Latina y el fortalecimiento de los vínculos con los países vecinos quedó establecido como eje de la política exterior de Chile (Quezada, 2010: 124-125). Dentro de este proceso de acercamiento, las unidades subestatales fueron llamadas a desempeñar un papel protagónico:

“Las regiones, como actores gravitantes en la vida nacional e internacional, están así llamadas a participar en el muy auspicioso proyecto de los corredores bioceánicos; a intervenir en el proceso de consolidación de la paz con los países vecinos; a afianzar el contacto con las comunidades de chilenos que viven en zonas limítrofes o vecinas; a servir de sede para seminarios y reuniones internacionales” (Muñoz en Schnake, 2011: 5).

También durante la presidencia de Lagos se crean dos órganos estatales para la coordinación de ambos niveles de gobierno respecto de la gestión transnacional.

La Comisión Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en las Regiones, nace a través del decreto N° 368 del año 2002. El texto fundamentó el desarrollo de cooperación internacional descentralizada y brindó la argumentación para el proceso de especialización institucional de las regiones respecto de la gestión transnacional<sup>78</sup>. Su creación tiene el objetivo de prestar apoyo y soporte técnico a las unidades subestatales chilenas en materia de cooperación internacional descentralizada (decreto presidencial N° 368/2002).

El segundo órgano creado fue la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), cuya finalidad es prestar apoyo institucional a la gestión transnacional de las regiones (Artaza Rouxel, 2010: 364). La DICORE se constituyó como el órgano de la Cancillería encargado de coordinar las acciones regionales respecto del trabajo en los Comités de Integración Fronteriza con Argentina, para lo cual trabaja en vinculación con

---

<sup>78</sup>El decreto N° 368 del año 2002 deja establecido en su considerando N° 5 que la Comisión Asesora deberá trabajar con las regiones a fin de “permitir, además, canalizar la cooperación internacional desde y hacia las regiones del país, establecer y profundizar intercambios de experiencias con otros países en materia de administración regional y descentralización fiscal, política y administrativa”. Además el considerando N° 6 sostiene que “para la implementación de dichas estrategias de cooperación, resulta imprescindible desarrollar acciones y medidas que permitan identificar, fortalecer y promover la cooperación internacional descentralizada en regiones”.

la Embajada de la República de Chile en Buenos Aires (Artaza Rouxel, 2010: 364-365; Morán León y Silva Soura, 2010: 277-278).

A nivel subestatal, Chile adopta distintas formas de institucionalización para la gestión transnacional, según la región posea mayor o menor vinculación con otros actores<sup>79</sup>.

En este sentido, la región de Tarapacá se organiza internamente sobre la base de la ley nacional N° 19.175, denominada “Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional” y la ley nacional N° 18.575, conocida como la “Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”. Ambos instrumentos jurídicos moldean la administración gubernamental de la región y son los lineamientos base sobre los que se asienta la Unidad de Integración y Cooperación Internacional de Tarapacá. La misma se ubica orgánicamente en la órbita de la División de Planificación y Desarrollo Regional, coordinada directamente por la intendencia regional, según la mencionada ley.

La División de Planificación y Desarrollo Regional depende directamente del intendente regional y tiene como propósito la elaboración de estrategias, políticas, programas y proyectos para el desarrollo territorial en base a las prioridades antes definidas por el gobierno regional en tres esferas de acción (ley N° 19.175, artículo 68):

- Planificación regional.
- Gestión territorial.
- Internacionalización de las fronteras de Tarapacá.

La Unidad de Integración y Cooperación Internacional tiene como fin la coordinación de las acciones del gobierno regional en materia de integración, cooperación e inserción internacional que favorezcan el desarrollo regional y la internacionalización de Tarapacá (ley N° 19.175, artículo 68). El Jefe a cargo de la Unidad de Integración y Cooperación Internacional es elegido por concurso público de antecedentes (Entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2016).

---

<sup>79</sup> En algunas regiones como Antofagasta, la región de Los Ríos, Aysén o la región Metropolitana se organizan a través de las denominadas Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI) (Morán León y Silva Soura, 2010: 279). Otras regiones cuya gestión transnacional se encuentra en proceso de desarrollo, poseen órganos menos especializados aunque no por ello menos activos, como es el caso de la Unidad de Integración Regional y Cooperación Internacional de Tarapacá. Este último posee una estructura interna más acotada en comparación a las URAs, pero no deja de ejercer sus funciones de forma activa y en coordinación con Cancillería (Entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2016).

### **3. Misión y funciones.**

#### **3.1 La Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy.**

De acuerdo al decreto N° 4391/2013 la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales tiene como misión primera, asistir al poder ejecutivo de la provincia de Jujuy en lo referente a “la formulación, promoción e implementación de políticas, estrategias y proyectos vinculados a las relaciones internacionales, cooperación internacional e integración regional de Jujuy” (decreto N° 4391/2013).

En la definición de su misión se establecen tres áreas de trabajo específicas: las relaciones internacionales, la cooperación internacional y la integración regional. Cada una de estas áreas se corresponde con una esfera de trabajo diferente que involucra temáticas y actores determinados.

Ese mismo decreto establece como funciones de la Secretaría:

- El desarrollo y coordinación de las relaciones internacionales y regionales<sup>80</sup> de la provincia de Jujuy.
- Proponer, formular y gestionar convenios de cooperación y asistencia con los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.
- Generar, proponer y gestionar políticas públicas de integración y desarrollo regional e inserción de la provincia.
- Participar en la representación de la provincia ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, organismos internacionales, nacionales, municipales y otras provincias.
- Asistir al poder ejecutivo y a otras dependencias de la administración pública en materia de asuntos internacionales.
- Coordinar objetivos y tareas con las demás áreas del gobierno provincial en la implementación de políticas de integración regional y cooperación internacional.
- Coordinar con las diferentes áreas del gobierno provincial y los gobiernos regionales la manera de concretar la inserción de la región en otros ámbitos internacionales, especialmente en el MERCOSUR, UNASUR y otras regiones.
- Identificar y gestionar proyectos estratégicos para la provincia ante los organismos de financiamiento, nacionales e internacionales.

---

<sup>80</sup>Por relaciones regionales, el decreto refiere a las vinculaciones con provincias argentinas y unidades subestatales de otros Estados (Entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2017).

- La implementación y ejecución de políticas regionales con las provincias que integran la región del NOA y el Corredor Bioceánico de Capricornio.
- Generar ámbitos de inserción de la economía provincial en mercados nacionales e internacionales.
- Acompañar al sector privado frente a distintos eventos, talleres, simposios, de carácter regional e internacional.

El detalle de las funciones revela que gran parte de la actividad internacional de la provincia se canaliza por la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales. Además de tener a cargo la representación de Jujuy en el exterior, se le atribuye la gestión con organismos internacionales y el diseño de políticas públicas para la vinculación al exterior. De todas las actividades nombradas en el decreto N° 4391/2013, puede establecerse que tres tipos de funciones son las principales:

- Asistencia y asesoramiento a todos los órganos del poder ejecutivo y al poder legislativo en materia de gestión transnacional. También ejerce la misma función con las intendencias departamentales de Jujuy, a solicitud de estas últimas cuando así lo requieren.
- Representación del gobierno de la provincia de Jujuy en el Ministerio de Relaciones Exteriores, frente a otras provincias argentinas, organismos internacionales, gobiernos extranjeros y otros actores internacionales. Esta representación se interpreta como la capacidad de proponer, negociar, y tomar decisiones para Jujuy en nombre del gobierno provincial, de acuerdo a los lineamientos e intereses del poder ejecutivo provincial establecido en su plan de gobierno (decreto N° 4391/2013).
- Diseño de políticas públicas a fin de propender a la inserción internacional de Jujuy, la Secretaría tiene como deber la formulación y gestión de herramientas de integración regional y desarrollo en coordinación con otras áreas del gobierno provincial. En este contexto, se prioriza la promoción del Corredor Bioceánico de Capricornio a través del Paso de Jama y la integración en los espacios MERCOSUR y UNASUR.

### 3.2 La Dirección de Cooperación Internacional del Departamento de Tarija.

Según el decreto departamental N° 04/2014, la Dirección de Cooperación Internacional de Tarija tiene como misión coadyuvar al fortalecimiento de las relaciones internacionales del Estado boliviano. Para este cometido, los departamentos tienen competencias para gestionar acciones de cooperación técnica y financiera en el marco de la política exterior del Estado.

El mismo decreto establece que, para el cumplimiento de su misión, la Dirección de Cooperación Internacional debe propiciar la ejecución de proyectos, programas, convenios e intercambios de cooperación técnica, en las diferentes áreas según los lineamientos del Plan Departamental y Nacional de Desarrollo y la política exterior del Estado (decreto N° 04/2014). Su misión está orientada a la captación, gestión y canalización de los recursos financieros, materiales y recursos humanos provenientes de organismos internacionales y otros gobiernos para la concreción de programas y proyectos (Entrevista a funcionario del gobierno de Tarija, 2016).

Dentro de las atribuciones que enmarca el decreto N° 04/2014 el área de Cooperación Internacional tiene los siguientes objetivos:

- Gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que recibe el Estado Plurinacional de Bolivia, así como apoyar la canalización de recursos.
- Proponer y promover políticas, estrategias y acciones de cooperación externa en distintas áreas, en concordancia con la política exterior del Estado Plurinacional.
- Gestionar los recursos de cooperación internacional de diferente naturaleza que sirvan para el desarrollo de proyectos, programas y actividades que competen a los distintos órganos de gobierno del departamento.
- Recomendar la asignación de los recursos de cooperación internacional disponibles de acuerdo con los planes de desarrollo local.
- Establecer mecanismos de análisis y negociación adecuados que garanticen la congruencia necesaria entre los proyectos, programas e iniciativas de cooperación internacional y las disposiciones que al respecto existan.

La misión de la Dirección de Cooperación Internacional es consolidar Tarija como un actor relevante en el contexto de la cooperación internacional. En la práctica,

como se analizará en el capítulo quinto, el sentido de cooperación se extiende, además, a la vinculación con las unidades fronterizas más cercanas. Al respecto, la Dirección tiene a su cargo la coordinación de la participación del Departamento en los Comités de Integración Fronteriza y la ZICOSUR. Asimismo, la Dirección es la encargada de la relación bilateral y las acciones que el Departamento desarrolla con las provincias argentinas de Salta y Jujuy (Entrevista a funcionario del gobierno de Tarija, 2016).

Con estos antecedentes, el órgano para la gestión transnacional de Tarija se proyecta como un organismo gubernamental especializado en la formulación y las estrategias para la integración subregional y la captación de recursos técnicos y financieros. Tal objetivo involucra la firma de convenios, planificación de programas, firma de acuerdos de intención, entre otros, con actores de diferente naturaleza de otros Estados, instituciones y organismos internacionales por iniciativa del propio departamento.

### 3.3 La Unidad de Integración y Cooperación Internacional de Tarapacá.

Al incorporarse la Unidad de Integración y Cooperación Internacional dentro de la División de Planificación y Desarrollo Regional<sup>81</sup>, el trabajo se coordinó bajo la siguiente estructura orgánica (ley N° 19.175):

#### División de Planificación y Desarrollo Regional

- Departamento de Planificación y Ordenamiento Territorial.
- Departamento de Gestión del Desarrollo.
- Departamento de Coordinación de la Inversión.
- Unidad de Integración y Cooperación Internacional.

---

<sup>81</sup>Para el cumplimiento de sus funciones la División de Planificación y Desarrollo Regional dispone de tres oficinas más que trabajan en conjunto con la Unidad de Integración y Cooperación Internacional, según lo dispone la ley N° 19.175. Así encontramos:

- Departamento de Planificación y Ordenamiento Territorial que tiene a su cargo la planificación regional de los servicios públicos regionales y las agencias privadas, con el propósito de proponer estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo regional.
  - Departamento de Gestión del Desarrollo, órgano coordinador de los servicios públicos, gobiernos locales y las agencias privadas para la implementación de planes, programas y proyectos sobre la base de la gestión territorial y en concordancia con la estrategia regional de desarrollo.
  - Departamento de Coordinación de la Inversión Pública que coordina el proceso de elaboración de anteproyectos de inversiones, ubicándolos en una lista de prioridades de acuerdo a pertinencia.
- Estas tres oficinas trabajan en forma conjunta y coordinada por la División de Planificación y Desarrollo.



En este marco de acción, corresponde a la Unidad de Integración y Cooperación Internacional coordinar las acciones del gobierno regional en materia de integración, cooperación e inserción internacional que favorezcan el desarrollo regional y la internacionalización de Tarapacá (ley N° 19.175, artículo 68).

Como órgano encargado de la gestión transnacional de Tarapacá, tiene participación en los Comités de Integración Fronteriza, específicamente en el Comité NOA-Norte Grande. Para ello trabaja junto al Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, y los organismos que de éstos dependan (Entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2016). El trabajo coordinado de ambos niveles de gobierno (estatal y subestatal), se desprende de las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Punta Arenas del 2005.

De lo anteriormente expuesto resulta evidente que, como organismo de gestión, la Unidad de Integración y Cooperación Internacional tiene funciones establecidas a través de dos vías. Por un lado, las que recibe del gobierno regional a través la ley orgánica constitucional y los instrumentos legales que de Tarapacá emanen. Y por otro lado, las competencias establecidas a nivel estatal por el Ministerio de Relaciones Exteriores para el cumplimiento de determinadas tareas. Como regla general y rasgo centralista, las funciones y disposiciones de gestión transnacional que se originan en el gobierno regional deben ser congruentes con las normas dispuestas por el Estado.

En un sentido coordinador, los órganos estatales dispuestos por el Estado central para que interactúen con la Unidad de Integración y Cooperación Internacional de Tarapacá, como la DICORE y la DIFROL, actúan como órganos de control del Estado. Esto permite que la gestión transnacional de las regiones guarde coherencia con la política exterior y, a su vez, el conocimiento y seguimiento del Estado a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (Aranda et al., 2010: 45).

#### **4. Organización interna**

##### **4.1 La Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy.**

El decreto de gobernación N° 4391/2013 que crea la Secretaría prevé, además, tres órganos de gestión bajo la figura de “coordinaciones”. Estos tres órganos con responsabilidades particulares son: la Coordinación de Integración Regional, la

Coordinación de Cooperación Internacional y la Coordinación de Planificación y Gestión Institucional.

Además de los órganos mencionados, la Secretaría cuenta con departamentos administrativos que contribuyen al desempeño de las actividades de las coordinaciones. Éstos son: a) el Departamento Contable, a cargo de las funciones administrativas-contables; b) el Departamento de Relaciones Instituciones, a cargo del protocolo y de la comunicación de los actos públicos, y c) el Equipo Técnico, encargado de asistir a las tres coordinaciones. De tal manera la Secretaría queda organizada de la siguiente manera:

**Tabla 9: Organigrama interno de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de Jujuy.**



*Fuente: Gobierno de la Provincia de Jujuy, 21/11/2015*

En cuanto a las funciones asignadas a cada coordinación se desprenden las siguientes:

⇒ Coordinación de Integración Regional: su misión se centra en la formulación y proyección de la gestión transnacional de la provincia en relación a los procesos de integración subregional de los que Jujuy forma parte y de los que eventualmente pudiese participar a futuro. El decreto N° 4391/2013 hace referencia a la ZICOSUR, al Comité de Integración Fronteriza La Quiaca-

Villazón (Argentina-Bolivia) y al Comité de Integración Fronteriza NOA – Norte Grande (Argentina-Chile) como los principales focos de actuación<sup>82</sup>.

- ⇒ Coordinación de Cooperación Internacional: su misión es la asistencia al gobierno provincial en las tareas de vinculación, formulación, gestión, e implementación de políticas públicas y proyectos vinculados a organismos nacionales e internacionales de fomento y cooperación, públicos y privados. Entre las funciones específicas, se detalla propiciar el desarrollo de proyectos de asistencia técnica en vinculación con diferentes áreas del gobierno provincial y mantener la relación y comunicación con las agencias de cooperación internacional, consulados, embajadas, misiones diplomáticas y organizaciones internacionales, entre otros<sup>83</sup> (decreto N° 4391/2013).
- ⇒ Coordinación de Planificación y Gestión transnacional: su misión es la gestión y promoción del trabajo transversal de la Secretaría con las demás áreas del gobierno provincial, con los organismos nacionales, provinciales y locales, y las organizaciones de la sociedad civil (decreto N° 4391/2013). Entre las tareas que se le asignan se encuentra la articulación y coordinación de los procesos de planificación y desarrollo de las actividades de la Secretaría y ejercer como nodo

---

<sup>82</sup>Otras funciones que detalla el decreto N° 4391/2013 son:

- Implementar y ejecutar las políticas necesarias para una correcta vinculación e inserción internacional de Jujuy en el espacio latinoamericano, fortaleciendo los lazos políticos, culturales y económicos en los procesos del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, la ZICOSUR, los Comités de Integración Fronteriza y otros ámbitos de integración.
- Propiciar el desarrollo del Corredor Bioceánico del Trópico de Capricornio y sus vinculaciones con los Corredores consignados en el programa IIRSA, promocionando el Sistema Jama (Zona Aduanera Primaria, Plataforma Logística) y el transporte multimodal de la provincia de Jujuy en el ámbito internacional.
- Apoyar la conformación de un sistema en red (Puerto Seco, Zonas Aduaneras, Autopistas, Aeropuertos, Ferrocarril) como soporte de los complejos industriales mineros, agropecuarios y para los circuitos comerciales, turísticos y culturales de Jujuy y la región.
- La elaboración de una Plan de Trabajo y Agenda de Integración Regional para la Provincia.

<sup>83</sup>Otras tareas de la Coordinación de Cooperación Internacional son:

- Identificar las áreas prioritarias de la provincia de Jujuy con potencial para aplicar a proyectos de cooperación internacional.
- La formulación y gestión de iniciativas, protocolos y acuerdos comunes de cooperación y asistencia con organismos gubernamentales, no gubernamentales, nacionales e internacionales.
- La elaboración de la agenda de actividades de las vinculaciones bilaterales de cooperación y recepción de misiones extranjeras en la Jujuy.
- Intervenir en la organización y mantenimiento actualizado de una base de datos con información de programas de asistencia técnica y financiera para el sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil.
- La gestión y difusión de la oferta educativa internacional (becas, pasantías, cursos de capacitación), con el fin de promover el desarrollo y formación de los recursos humanos de Jujuy.

de enlace con las distintas áreas del gobierno provincial para el cumplimiento de las actividades y obligaciones contraídas<sup>84</sup>.

De esta manera, la organización y especificidad de los órganos que componen la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales reflejan la relevancia que la provincia otorga a la integración subregional con Bolivia y Chile, como así también la priorización de la búsqueda de recursos provenientes de la cooperación internacional (financieros y técnicos), pero no sólo es la captación de recursos, sino también, la identificación de los puntos focales de la provincia que sean pasibles de recibir estos recursos (decreto N° 4391/2013, punto III).

Cabe resaltar la similitud con el Área de Cooperación Internacional de Tarija, que se desarrolla posteriormente, y que tiene a su cargo la misma misión de captación de recursos internacionales a través de la cooperación.

A pesar de su reciente creación, se puede inferir una mayor especialización institucional que los organismos antecesores. Esta estructura organizacional más definida, con mayores atribuciones y responsabilidades, da cuenta de un interés creciente de la provincia por desplegar acciones específicas de gestión transnacional, profundizando vínculos existentes y estableciendo nuevos. Debido a esta particularidad, es el órgano de gobierno abocado a la gestión transnacional con mayor especialización internacional en comparación a sus pares del NOA<sup>85</sup>.

#### 4.2 La Dirección de Cooperación Internacional del Departamento de Tarija.

A fin de propender al cumplimiento de sus funciones, la Dirección de Cooperación Internacional de Tarija se encuentra constituida internamente por dos áreas: un área responsable del análisis jurídico y de seguimiento de acuerdos, y un área de

---

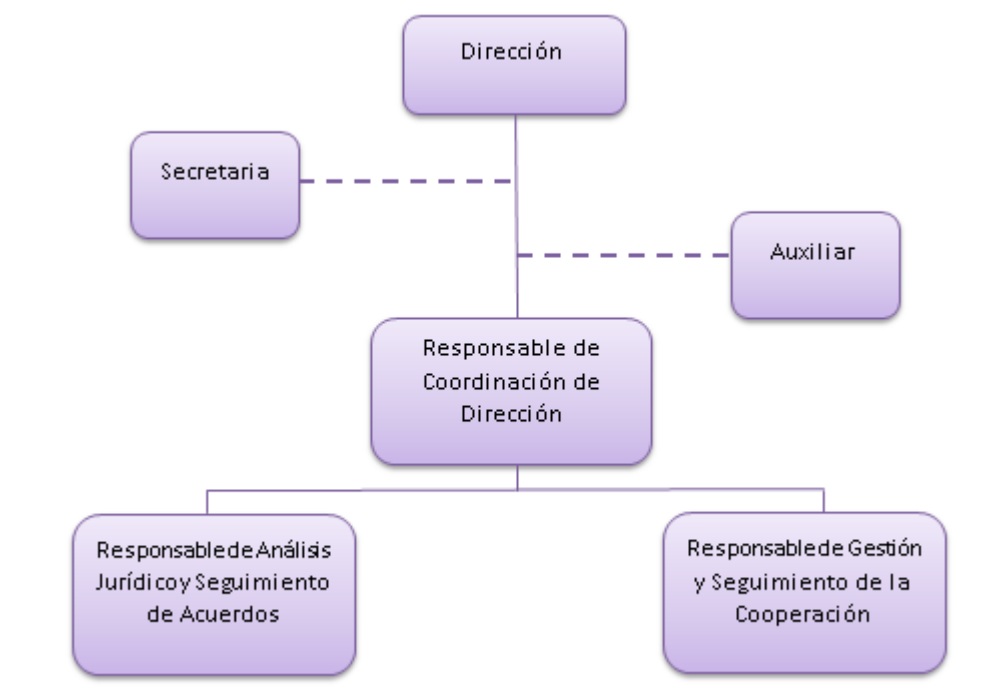
<sup>84</sup>Otras funciones del área que determina el decreto N° 4391/2013 son:

- La sistematización y centralización de la información referida a la integración regional y cooperación internacional en todos sus ámbitos.
- Promover y generar trabajos de investigación vinculados a los intereses y necesidades de desarrollo prioritarios de la Secretaría.
- Elaborar informes de avance de los compromisos asumidos por las áreas del gobierno provincial en el ámbito internacional.

<sup>85</sup>En la provincia de Salta el órgano a cargo de la gestión transnacional es la Oficina de Relaciones Internacionales, creada por decreto de gobernación N° 487/08. En Tucumán el órgano en cuestión es la Secretaría de Estado de Relaciones Internacionales, que depende de la gobernación. En el caso de Santiago del Estero, existe la figura del Representante del Gobierno de la Provincia para las Relaciones Internacionales, que ejerce sus funciones desde la Oficina de la Casa de Santiago del Estero, con sede en Buenos Aires.

gestión y seguimiento de la cooperación. Ambas son coordinadas por un funcionario responsable que responde directamente al director del órgano gubernamental.

**Tabla 10: Organigrama interno de la Dirección de Cooperación Internacional de Tarija.**



*Fuente: Dirección de Cooperación Internacional de Tarija, 2016*

Un dato significativo de este órgano es que, al depender administrativa y funcionalmente de la Asesoría General del gobernador, también depende de los recursos financieros asignados en el Presupuesto Operativo Anual (POA) a la gobernación. Esto permite disponer de cómodos recursos para su gestión (Entrevista a funcionario del gobierno de Tarija). Con respecto a este último dato, cabe mencionar que el Departamento de Tarija establece su presupuesto anual en función de las regalías percibidas por la exportación de gas y derivados del petróleo. Durante la gestión 2015-2016, la disminución del precio del petróleo ocasionó una reducción del 50% de los ingresos departamentales, situación que provocó que se estimularan nuevos sectores productivos y se buscara financiamiento externo.

#### 4.3 La Unidad de Integración y Cooperación Internacional de Tarapacá.

La organización interna de la Unidad de Integración Regional y Cooperación Internacional de Tarapacá, en comparación con sus pares de Jujuy y Tarija, presenta una

estructura organizacional vertical y reducida. Al situarse dentro de la órbita de la División de Planificación y Desarrollo Regional, el organismo emplea la estructura de esta División como base de su organización, sumándole un funcionario a cargo y un reducido equipo técnico especializado (Entrevista a funcionario del gobierno de Tarapacá, 2016).

**Tabla 11: Organigrama interno de la Unidad de Integración Regional y Cooperación de Internacional de Tarapacá.**



*Fuente: Elaboración propia según datos Embajada de Chile en Argentina, 2016.*

La Unidad de Integración Regional y Cooperación de Tarapacá cuenta con un funcionario a cargo (Jefe de la Unidad) y un cuerpo de asesoría técnica de dos personas. No obstante, para su funcionamiento normal, comparte los recursos de la División de Planificación y Desarrollo Regional como es el caso de las áreas presupuestarias y administrativas (Entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2016). A esta estructura se suman los recursos técnicos de los organismos nacionales dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior. Por eso, el organigrama resulta engañoso para evaluar a simple vista los recursos y la organización interna del área.

## 5. Transversalidad

## 5.1 La Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy.

Una de las características más singulares de la Secretaría es la transversalidad para el cumplimiento de sus funciones. Ésta se canaliza a través de la Coordinación de Gestión y Planificación Institucional. De acuerdo a sus funciones específicas, la Coordinación es el órgano de comunicación permanente con otras áreas del gobierno provincial (incluidos los municipios) y del gobierno nacional, según lo requiera la Secretaría para el normal desarrollo de sus tareas.

De esta manera, mientras las Coordinaciones de Cooperación Internacional y de Integración Regional ejecutan sus funciones “hacia afuera”, la Coordinación de Planificación y Gestión Institucional coordina las actividades “hacia adentro” de la provincia y del Estado.

En esta línea, la Coordinación actúa relevando información del medio local (demandas, dudas, necesidades) y la trabaja con las otras dos áreas a fin de asesorar, planificar, colaborar, gestionar con las demás áreas del gobierno provincial. De esta manera, mantiene comunicación constante con otros órganos del gobierno subestatal como la Secretaría de Turismo y Cultura, los Ministerios de Producción, Salud, Infraestructura, en el ámbito provincial y, a su vez, con los órganos de gobierno nacional, como los ministerios de Relaciones Exteriores, Infraestructura, Economía, entre otros.

Además, el área resulta decisiva para el cumplimiento de los compromisos asumidos por Jujuy con otros actores nacionales e internacionales. Esto se debe a que, según sus competencias, funciona como órgano de seguimiento y control de las responsabilidades contraídas por la provincia a través de sus acciones de gestión transnacional.

## 5.2 La Dirección de Cooperación Internacional del Departamento de Tarija.

La Dirección de Cooperación Internacional de Tarija mantiene un eje claro de trabajo transversal en dos niveles: el nivel estatal y el nivel departamental.

A nivel estatal, se destaca la contribución de la ley N° 699, denominada “Ley básica de relacionamiento internacional de las entidades territoriales autónomas”, respecto de la coordinación de la gestión transnacional de las unidades subestatales con el nivel central del Estado (específicamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores). Este instrumento busca la complementación en la gestión entre ambos niveles de gobierno

a través de la concurrencia de acciones que promuevan la gestión transnacional subestatal en el marco de la política exterior del Estado.

La voluntad de coordinación se materializa, por ejemplo, en el hecho de que el último responsable de la Dirección de Cooperación, se desempeñara como funcionario diplomático, prestando funciones por más de diez años en Cancillería<sup>86</sup> (Entrevista a funcionario del gobierno de Tarija, 2016).

A nivel departamental, la Dirección de Cooperación Internacional se vincula con otras áreas estratégicas para la gestión transnacional como lo son las áreas de turismo, cultura, economía y producción del departamento (Entrevista a funcionario del gobierno de Tarija, 2016). Este vínculo se origina en las funciones de asesoramiento y apoyo técnico en actividades de gestión transnacional que puedan emprender las áreas mencionadas según lo dispuesto por el decreto N° 04/2014.

### 5.3 La Unidad de Integración y Cooperación Internacional de Tarapacá.

La transversalidad del funcionamiento de los órganos del Estado y con las unidades subestatales se encuentra ampliamente desarrollada en las estructuras del gobierno chileno. Dado el rasgo característico de verticalidad, es preciso que las gestiones de las diferentes áreas se desarrollen en congruencia de los objetivos regionales y nacionales (Morán León y Silva Soura, 2010: 45-47).

La Unidad de Integración Regional y Cooperación Internacional de Tarapacá no escapa a esta realidad, y para el despliegue de sus actividades, involucra actores estatales y regionales, públicos y privados. Así, además de vincularse con el Ministerio de Relaciones Exteriores (a través de la DICORE, ProChile y de las embajadas acreditadas en el extranjero) y con el Ministerio del Interior (mediante la DIFROL), también hacen lo propio con el sector empresario entre los que se destacan los puertos privados<sup>87</sup> (Aranda et al., 2010: 45-47).

La coordinación de acciones con los organismos dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores permite dar cuenta de la coherencia existente entre la política

---

<sup>86</sup> Este hecho puede ser interpretado de dos formas. Por un lado, la elección del funcionario para dirigir la Dirección de Cooperación puede ser entendida como una voluntad departamental por mantener lazos cercanos con Cancillería, y facilitar el vínculo con la misma. Por otro, puede ser entendida como una forma de mantenimiento de la situación de doble periferia a través de la defensa de los intereses del Estado mediante un funcionario que se desempeñe en el departamento, pero que responda al Estado.

<sup>87</sup> El accionar transnacional del gobierno regional de Tarapacá junto a los puertos emplazados en la región, será analizado en el Capítulo IV del presente trabajo.



exterior del Estado y la gestión transnacional de sus unidades subestatales. Además, le permite al Estado relevar información acerca de los intereses y necesidades de las regiones que se plasman en la gestión transnacional y que pueden ser trasladadas en la planificación de la política exterior (Entrevista a funcionario diplomático de Chile, septiembre de 2016).

Asimismo, resulta relevante la comunicación que la Unidad de Integración Regional y Cooperación Internacional mantiene con las embajadas chilenas acreditadas en otros Estados. Este canal de comunicación permite a la región proveerse de información del medio que de otra forma no podrían obtener y, también, porque aportan un apoyo práctico a la gestión transnacional de la región allí a donde ésta va dirigida.

En la práctica, la transversalidad institucional de la gestión transnacional se corresponde al modelo de proceso organizacional planteado por Allison en el estudio del comportamiento gubernamental (Allison, 1988). En los casos estudiados (Jujuy, Tarija y Tarapacá) se observa que el actor racional organizado (la USDP), es un conglomerado de órganos unificados funcionalmente en un gobierno subestatal,<sup>88</sup> donde cada órgano posee un fin determinado. Para Allison, los organismos funcionan según un patrón de comportamiento definido. Cada uno tiene tareas y responsabilidades asignadas según el instrumento de su creación y en consecuencia, su comportamiento está determinado por las reglas establecidas en ellos (Allison, 1988: 213-215). En el caso de los organismos para la gestión transnacional de las USDPs, los instrumentos legales que los crean son los mismos que regulan su funcionamiento.

De manera tal que no puede analizarse las USDPs como un actor unificado, sin tener en cuenta que la gestión transnacional está atravesada por la actuación de diversos actores. Estos actores varían según el caso, destacándose entre ellos el organismo específico que las USDPs disponen para esa actividad, otros actores subestatales (áreas de turismo, comercio, etc.) y las oficinas de coordinación del Estado (Cancillería, Ministerio del Interior, y sus órganos descentralizados).

En general, los resultados del proceso de la gestión transnacional de las USDPs están influidos por procedimientos preestablecidos. El procesamiento de la información depende de las posibilidades de cada organismo, sus reglas y procedimientos, y de su

---

<sup>88</sup>Cada unidad subestatal está organizada bajo un gobierno que supone la convivencia coordinada de distintas áreas temáticas de trabajo, organizadas de forma jerárquica, que contribuyen al gobierno de la unidad subestatal (turismo, producción y comercio, educación, salud, seguridad, infraestructura, etcétera).

capacidad de influencia dentro del conglomerado que interviene en el organigrama subestatal.

## 6. Conclusión

La gestión transnacional subestatal constituye un ámbito novedoso para todos los modelos de gobierno en cuanto a los diseños institucionales se refiere. Los casos analizados muestran que la organización institucional se ha ido desarrollando y ajustando a las necesidades internas y demandas exteriores, especializándose a medida que las USDPs adquieren mayor activismo y experiencia en la vinculación transnacional.

Las variables y organigramas analizados permiten establecer, respecto a la especialización institucional de las USDPs, lo siguiente:

- a) *El diseño del órgano para la gestión transnacional de las unidades subestatales está influenciado por el modo de organización del Estado.* Si bien no existe un único modelo de organización, se observa que la ingeniería institucional subestatal toma en cuenta elementos de la estructura organizacional del Estado. Así, en el caso de Jujuy, es evidente una mayor descentralización, incluso en el interior de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales, donde se delinean sub-organismos para actividades específicas que hacen a la gestión transnacional. Del lado opuesto, la Unidad de Integración y Cooperación Internacional de Tarapacá presenta una fuerte influencia verticalista en su organización, reflejo del modelo estatal, trabajando en coordinación con los organismos del gobierno central. En el medio, Tarija y la Dirección de Cooperación Internacional representan un caso nuevo, con marco jurídico legal reciente, con canales de acción establecidos desde el Estado, y con una estructura pequeña y vertical pero que demuestra creciente injerencia en la planificación y coordinación de la gestión transnacional subestatal.
- b) *En su especialización institucional, las USDPs dedican especial atención a la vinculación con otras unidades transfronterizas.* Esto se manifiesta de diferentes maneras en los casos de estudio, aún bajo la influencia de distintas formas de organización del Estado. En Jujuy, por ejemplo, en la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales existe una coordinación específica de

integración regional, encargada del vínculo transfronterizo y actividades relativas como la coordinación de la participación de la provincia en los Comités de Integración Fronteriza y la ZICOSUR. En Tarija, la prioridad al vínculo transfronterizo se manifiesta en el trabajo de asesoramiento del director al gobernador del departamento, y en las tareas de planificación y coordinación de las relaciones bilaterales con las provincias del norte argentino, tal como se analizará en el Capítulo V. Por último, en el caso de Chile resulta evidente que la disposición geográfica de las regiones chilenas ha permitido el fortalecimiento entre unidades subestatales chilenas y argentinas; en este sentido, Tarapacá desarrolló la articulación y transversalidad con el Estado central, en miras a promover la vinculación con las provincias del norte argentino, coordinando con órganos como la DICORE y la DIFROL.

c) *El órgano para la gestión transnacional de las USDPs está diseñado para actuar en dos planos: estatal e internacional.* Respecto al primer plano, la vinculación con el Estado se corresponden con la primera periferia. En el segundo plano, el órgano para la gestión transnacional de las USDPs se vincula con actores internacionales (Estados, organismos internacionales, unidades subestatales, empresas transnacionales, entre otros). El accionar dentro de los dos sistemas - estatal e internacional- favorece a que las USDPs puedan crear instancias de articulación que les permiten reposicionar sus intereses de desarrollo.

d) *Las USDPs ubican el órgano para la gestión transnacional en una posición estratégica dentro del organigrama subestatal.* Esto guarda relación con las funciones del organismo y el proceso de toma de decisiones dentro de la unidad subestatal. Ante mayores instancias burocráticas, el proceso de toma de decisión involucrará más pasos a seguir, mientras que en los organismos que presenten menos instancias intermedias, el proceso será más corto.

Asimismo, otra característica presente en los tres casos de análisis, es que el órgano para la gestión transnacional no se encuentra inserto en ninguna área temática particular, como ser el área de turismo, cultura, producción, u otro. Este hecho le permite coordinar con las distintas áreas de gobierno sin tener que restringirse al desarrollo de la gestión transnacional de un área temática específica.

Tal aspecto ha permitido que el organismo se especialice en el trabajo transversal con otros áreas del gobierno subestatal.

- e) *El órgano para la gestión transnacional de las USDPs tiene como fines principales el asesoramiento y la generación de políticas públicas para el desarrollo subestatal.* Las funciones comunes detectadas en los casos en estudio, se relacionan a la detección de demandas locales y oportunidades externas que puedan traducirse en políticas públicas de gestión transnacional orientadas al desarrollo de la USDP. En relación a este aspecto, los organismos de gestión transnacional de las USDPs priorizan la integración subregional, cooperación internacional y la captación de recursos técnicos y financieros del exterior. Esto se manifiesta en la existencia de áreas especializadas (la coordinación de cooperación internacional en Jujuy y el área de cooperación descentralizada en Tarija), y en la normativa específica que fortalezca tales prioridades, como el Acuerdo de Punta Arenas en Chile y los Reglamentos de los Comités de Integración Fronteriza.
- f) *La transversalidad con otras áreas del gobierno subestatal.* Esta es una de las características distintivas del órgano para la gestión transnacional de las USDPs. Tal característica guarda relación con la ubicación estratégica dentro del organigrama subestatal, que le otorga libertad para trabajar en vinculación con las demás áreas de gobierno. El organismo en cuestión funciona como articulador de las demandas de otras áreas de gobierno y, a la vez, canaliza oportunidades del contexto externo, orientándolas hacia el área gubernamental que corresponda. Pero, además, la transversalidad dota al órgano para la gestión transnacional de una función de control. Esto es así porque al margen de asesorar, coordinar y planificar, el organismo se encarga de que los compromisos internacionales asumidos por la USDP sean cumplidos. Esto se verifica en la existencia de un área de planificación y gestión institucional dentro de la Secretaría de Jujuy, del área de gestión y seguimiento en la Dirección de Tarija, y en el caso de Tarapacá se trata de una tarea compartida con los organismos dependientes de la Cancillería y el Ministerio del Interior.

De esta manera, se observa que cada construcción organizacional para la gestión transnacional resulta única. Esto se debe a que cada USDP necesita establecer los marcos institucionales acordes a la dimensión real de su gestión transnacional. Ese, y no al revés, es el sentido que se observa en la doble periferia, no son los recursos de las unidades subestatales los que determinan el despliegue de la gestión transnacional, sino el grado de activismo y densidad de las acciones en los escenarios estatal e internacional los que van moldeando las estructuras institucionales y posibilitando mayor especialización.

La coordinación entre los niveles subestatales y estatal en el diseño de la estructura organizacional subestatal es importante en todos los casos. Esta característica está presente en los tres modelos, sin importar el carácter federal, unitario o híbrido del Estado. La coordinación es esencial en la planificación de una gestión transnacional subestatal que responda a los intereses de las USDPs y sea acorde a la política exterior del Estado. Cada modelo de especialización internacional de las USDPs parece haber encontrado un camino para lograr este cometido. En el caso de Jujuy, la Secretaría mantiene el contacto con Cancillería a través de sus coordinaciones según la temática de trabajo, y en especial, a través de la Coordinación de Planificación y Gestión Institucional; en Tarapacá la Unidad Regional trabaja directamente en relación con Cancillería y el Ministerio del Interior; y en Tarija también existe un lazo de comunicación estrecho con Cancillería y además, el funcionario a cargo de la Dirección es un profesional que ha cumplido funciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores con anterioridad.

Con estas particularidades, el órgano de gestión transnacional de las USDPs posee un perfil mediador y de coordinación necesario para una visión creativa e integradora, y no solo limitada al acompañamiento técnico de las acciones de la estructura del gobierno subestatal.

Al margen de la influencia de la forma del Estado y la transversalidad, un elemento común de la especialización institucional de las USDPs para la gestión transnacional es la importancia que éstas asignan a la vinculación con otras unidades subestatales transfronterizas y que se manifiesta en diferentes formas. Ya sea a través de una oficina específica para la integración regional (Jujuy), o mediante la asignación de funciones inscriptas en normas jurídicas de roles y funciones de los órganos subestatales (Tarapacá y Tarija), la comunicación y trabajo constante con las unidades subestatales más cercanas geográficamente aparece como un rasgo común de las USDPs. Esta característica cobra aun mayor significado cuando se piensa en la participación de Jujuy, Tarija y Tarapacá en procesos de integración subregional como la ZICOSUR y en

espacios de los Comités de Integración Fronteriza. La actuación de las USDPs en esos ámbitos es una materia abordada en los Capítulos IV y V de la presente investigación.

La siguiente tabla resume la especialización institucional de las USDPs de este estudio.

**Tabla N° 12: Especialización Institucional de Jujuy, Tarapacá y Tarija.**

	<b>Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy</b>	<b>Unidad de Integración y Cooperación Internacional de la Región de Tarapacá</b>	<b>Dirección de Cooperación Internacional del Departamento de Tarija</b>
Ubicación en la estructura orgánica subestatal	Secretaría de Estado de rango Ministerial dependiente de la Gobernación.	Órgano de la División de Planificación y Desarrollo Territorial dependiente de la Intendencia Regional	Dirección Departamental dependiente de Gobernación
Instrumento de creación	Decreto de la Gobernación Provincial N° 4391/ 2013	Ley Orgánica constitucional sobre el Gobierno y Administración Regional N° 19.175	Decreto departamental N° 010/2011
Misión	Asistir al poder ejecutivo de la provincia en lo referente a la formulación, promoción e implementación de políticas, estrategias y proyectos vinculados a las relaciones internacionales, cooperación internacional e integración regional de Jujuy.	Proponer estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio, sobre la base de procesos técnicos y participativos, conforme a las prioridades definidas por el Gobierno Regional en materia de planificación regional, gestión territorial e internacionalización de las fronteras de Tarapacá.	Contribuir al fortalecimiento de las relaciones internacionales del Estado a través de las competencias asignadas a los departamentos mediante el relacionamiento eficiente con la comunidad internacional, además de gestionar estrategias para la cooperación técnica y financiera en el marco de la política exterior.
Funciones	1. Asistencia y asesoramiento 2. Representación 3. Diseño de políticas públicas	1. Coordinación en la organización de los Comités de Integración 2. Elaboración de la agenda de los Comités junto a otros órganos 3. Coordinación de la región en asuntos internacionales	1. Asesoramiento técnico 2. Vinculación con provincias del norte argentino y regiones del norte chileno 3. Proponer estrategias de internacionalización 4. Gestión de recursos internacionales
Diseño de la estructura	Un Secretario de Estado Tres coordinaciones: Integración Regional – Cooperación Internacional – Gestión	Una Jefatura regional Una Asesoría técnica/administrativa	Un Director Un Responsable de coordinación de dirección

organizacional interna	y Planificación Institucional		Un Responsable de análisis jurídico y seguimiento de acuerdos Un responsable de gestión y seguimiento de la cooperación
Transversalidad	La Coordinación de Planificación y Gestión Institucional es el órgano enfocado al trabajo con las demás áreas del gobierno provincial y el gobierno central según lo requieran las Coordinaciones de Integración Regional y Cooperación Internacional para el cumplimiento de sus funciones	La gestión se realiza en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus órganos a tal fin, entre los que se destacan la DICORE, DIFROL, ProChile y las embajadas. Existe una interacción constante entre estos actores para control del Estado central.	La ley nacional N° 699 reglamenta la actuación de los departamentos en su gestión transnacional con respecto al Estado. El instrumento establece los canales de comunicación y los procedimientos para la interacción entre ambos niveles. Se vincula con áreas estratégicas tales como turismo, economía y producción.

## **Capítulo IV**

### **EL ROL DEL SECTOR ECONÓMICO-PRODUCTIVO EN LA GESTIÓN TRANSNACIONAL DE LAS USDPs**



## **1. Introducción**

Las transformaciones del sistema internacional que propiciaron la participación de las unidades subestatales como actores capaces de emprender gestiones fuera de las fronteras estatales, también propulsaron el accionar del sector privado en la escenario internacional (Botto y Scardamaglia, 2012: 19-20). En este capítulo, el análisis se concentrará en la actuación del sector económico-productivo de las USDPs, como actor privado de la gestión transnacional de Jujuy, Tarija y Tarapacá.

Dado que la proyección internacional busca satisfacer de necesidades y objetivos de índole socioeconómicos, se requiere de la participación de actores públicos y privados de cada USDP. Por ello, el presente capítulo buscará adentrarse en el rol de los actores del sector económico-productivo, mientras que, el Capítulo V se ocupará de describir el despliegue de la gestión transnacional en los escenarios estatal e internacional, incluyendo a los actores públicos y privados subestatales que intervienen en la misma.

En general, las unidades subestatales despliegan acciones de carácter transnacional promoviendo la realización de obras públicas, la atracción de inversiones, créditos internacionales, intercambios culturales e, incluso, ayuda internacional para adquirir habilidades que les permiten explotar sus potencialidades (Zeraoui, 2009; Keating, 2000; Zubelzú, 2004; Calvento, 2016; Botto, 2013). En la persecución de estos intereses, las USDPs -como unidades de gobierno- buscan el acompañamiento de los sectores más representativos de su economía, a fin de fortalecer su presencia y posicionamiento. Tal como sostiene Boisier, “La capacidad de influenciar decisiones exógenas descansa en la capacidad que pueda desarrollar el territorio para negociar y promocionarse” (Boisier, 1998: 15).

No obstante, el avance teórico sobre la gestión transnacional presenta una escasez de estudios sobre el rol del sector privado y su relación con la gestión transnacional subestatal (Botto y Scardamaglia, 2012: 22). Esto sucede, incluso, teniendo en cuenta que la gestión transnacional y, específicamente los estudios sobre paradiplomacia, hablan del involucramiento de actores no estatales, pudiendo ser estos universidades, organizaciones no gubernamentales, empresas, entre otros (Zubelzú y Colacrai, 2004: 316). La bibliografía evidencia algunas investigaciones en donde el actor privado es abordado como el “sector económico-productivo” que actúa promoviendo el activismo provincial en el comercio exterior (Iglesias, 2008: 143).

La esfera de acción del sector económico-productivo, en el marco de la gestión transnacional de las USDPs, se visualiza en la dimensión que Calvento denominó “políticas de posicionamiento internacional” (Calvento, 2014: 306; 2015: 309-310). Las mismas refieren a herramientas que involucran a los actores de la economía subestatal con el accionar internacional, pudiendo incluir estrategias que impulsen el comercio exterior, marketing de ciudades y acciones que promocionen una imagen territorial determinada (Calvento, 2014: 321). No obstante, el análisis de la intervención del sector económico-productivo en la gestión transnacional de las USDPs presenta algunas particularidades.

Como sostienen Botto y Scardamaglia (2012) en su análisis de rol del sector privado en la internacionalización de las provincias argentinas, el protagonismo del sector empresarial no es igual en todas las unidades de análisis. Esto se debe a la diversidad del entramado productivo, en el que algunas unidades subestatales contienen sectores empresarios con mayor experiencia que otros en la vinculación internacional (Botto y Scardamaglia, 2012: 18-19).

Las USDPs de este estudio (Jujuy, Tarija y Tarapacá) representan un grupo heterogéneo en cuanto a la intensidad de participación del sector económico-productivo en el comercio exterior y en la gestión transnacional subestatal. Habiéndose caracterizado a las economías subestatales de los casos de estudio en el Capítulo II, puede establecerse de manera general, que Jujuy posee una economía que gira en torno a la producción de azúcar, tabaco y la explotación minera; Tarija, por su parte, se caracteriza por la explotación de hidrocarburos y sus atractivos turísticos; mientras Tarapacá lo hace a través de su producción minera, pesquera y servicios portuarios.

Con economías poco diversificadas, las USDPs presentan un sector empresarial heterogéneo, compuesto por grandes empresas, algunas de capitales extranjeros, y un sector de pequeñas y medianas empresas en desarrollo. Así, por ejemplo, en Jujuy las empresas mineras trabajan con capitales australianos, canadienses, coreanos y japoneses, desarrollando vinculaciones internacionales por sí mismas; en convivencia con un sector agrícola y turístico en crecimiento. En Tarija, el sector económico-productivo tradicional es el hidrocarburífero, controlado por el Estado, al que se suma el desarrollo del sector turístico. Por último, Tarapacá se destaca por su producción minera, la pesca y la diversidad de servicios al comercio exterior que se dependen de la actividad portuaria y de la zona franca de Iquique, conectando la región con diversos actores.

En este contexto, ¿Intervienen los actores privados de la economía subestatal en la gestión transnacional de Jujuy, Tarija y Tarija? ¿Cómo lo hacen? ¿Cuál es la finalidad que persiguen? El involucramiento del sector económico-productivo en la gestión transnacional de las USDPs tiene una doble finalidad. Para estos actores significa la posibilidad de mejorar las ventajas competitivas y la búsqueda de nichos específicos en donde insertar la producción o explotar sus potencialidades (Iglesias, 2008: 100). Mientras que para las USDPs, como unidades de gobierno, el acompañamiento del sector económico-productivo representa la posibilidad de fortalecer las estrategias de gestión transnacional, presentando un posicionamiento de mayor solidez y exhibir unidad de acción de la política local hacia el mundo exterior.

Por consiguiente, la subhipótesis de este capítulo supone que el sector económico-productivo de las USDPs interviene en la gestión transnacional, fortaleciendo el posicionamiento de las USDPs en su accionar en las esferas estatal e internacional, y a la vez supone posibilidades de desarrollo para las economías regionales. Así lo demuestra el accionar de los grupos empresariales del tabaco y la minería en Jujuy; el sector turístico en Tarija y el conglomerado de empresas que prestan servicios alrededor de los puertos

de Tarapacá. Estos sectores económicos-productivos de las USDPs han acompañado la gestión transnacional de los gobiernos subestatales, participando en los procesos de integración subregional como la ZICOSUR, los Comités de Integración Fronteriza, las gestiones bilaterales con otros actores internacionales e incluso en iniciativas ante los gobiernos centrales de cada país.

La heterogeneidad del entramado económico-productivo es uno de los rasgos principales de las USDPs. Las medianas y pequeñas empresas intervienen de la gestión transnacional en miras a potenciar su crecimiento o expansión a través del accionar con otros actores. Mientras que los grandes grupos empresariales poseen, incluso, dado su poderío económico, mayor influencia en la esfera internacional que las propias USDPs, pudiendo recurrir por sí mismos al cabildeo o *lobby* como estrategia para la consecución de sus propios intereses. Sin embargo, los casos que se desarrollan a continuación demuestran que algunas de ellas, junto a las medianas y pequeñas empresas, intervienen en la gestión transnacional acompañando a los gobiernos de las USDPs y lo hacen pensando que el desarrollo territorial redundará en mejorar las condiciones de competitividad.

En este sentido, puede pensarse en el sector económico-productivo como un grupo de presión que interviene en la gestión transnacional de las USDPs, potenciando su capacidad de influencia en las esferas estatal e internacional. Al respecto, Melo sostuvo que los grupos de presión ejercen un tipo de influencia que no se manifiesta como mandato, sino que se expresa a través de la persuasión, erigiéndose como un poder indirecto, sin estructura (Melo, 1995: 191-192)

A efectos de indagar la participación de los sectores económico-productivos de Jujuy, Tarija y Tarapacá en la gestión transnacional, se analizará la intervención de los actores privados más relevantes durante el recorte temporal correspondiente a cada USDPs.

## **2. La provincia de Jujuy: entre el activismo de las cámaras Minera y de Comercio Exterior y la autonomía de los tabacaleros y azucareros**

En Jujuy, los antecedentes de la participación de los actores de la economía en la gestión transnacional se vinculan al surgimiento de la ZICOSUR en 1997. En ese momento, las reuniones de la ZICOSUR-Asia Pacífico se proyectaron para una

“hipotética mayor vinculación con la dinámica región de Asia, a través de los puertos del norte de Chile” (Safarov, 2009: 194).

Entre los antecedentes de la ZICOSUR se encuentran las reuniones del llamado Grupo Empresarial del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS), creado en 1974 como consecuencia de los encuentros empresariales que se producían en el marco de la Feria Internacional del Noroeste Argentino (FERINOA) y de los Comités de Integración Fronteriza (Safarov, 2009: 193). Por lo tanto, la participación del sector empresario de Jujuy y de la subregión ha sido uno de los elementos base para la integración de las unidades subestatales que componen hoy la ZICOSUR, trabajando a la par de los gobiernos subestatales.

Uno de los sectores de activa participación en la gestión transnacional de Jujuy es el minero. Las empresas mineras con proyectos emplazados en la provincia han organizado su representación alrededor de la Cámara Minera de Jujuy, cámara empresarial que nuclea, entre otras, a Minera El Aguilar, Pirquitas, Sales de Jujuy, EXAR y Los Tilianes.

La Cámara Minera, por invitación del poder ejecutivo de la provincia, participa regularmente de las reuniones de la ZICOSUR y también de los Comités de Integración Fronteriza entre el NOA y el Norte Grande chileno. Específicamente, interviene a través de sus representantes en la Comisión de Comercio y Producción (ZICOSUR) y de la Comisión de Minería (Comité de Integración NOA-Norte Grande) respectivamente, según figura en las actas de los encuentros.

Un análisis aparte merecen las iniciativas de extracción de carbonato de litio en la provincia, para las que el sector privado articuló acciones junto al gobierno provincial y la universidad nacional. Dadas las características de esta gestión conjunta entre estos tres actores, el caso es abordado en el Capítulo V, dedicado a la dimensión política de la gestión transnacional de las USDPs.

Los motivos que llevan al sector minero a involucrarse en la gestión transnacional responden a dos intereses. Tradicionalmente la participación de la Cámara, a través de sus representantes y de las empresas mineras directamente, posibilitó el contacto e intercambio de información con los pares empresariales del norte chileno en lo concerniente a proveedores de insumos, transporte, mercados, *know how*, entre otros (Entrevista a miembro de la Cámara, 2018).

La intervención del sector minero en las iniciativas de gestión transnacional encabezadas por el gobierno provincial son empleadas, además, como estrategias de

*lobby* en virtud de sus intereses. Así, las empresas con proyectos radicados en la provincia pueden contar con el apoyo del gobierno subestatal y agilizar las autorizaciones que permitan iniciar la explotación o aprueben nuevos proyectos (Entrevista a docente de la UNJu, 2018).

En este sentido, se evidencia una sinergia entre las acciones desplegadas por el gobierno de Jujuy y las empresas mineras. Ésta tiene que ver con la convicción de que el desarrollo se alcanzará a través de una integración “horizontal” con las unidades subestatales de la región. Una muestra de ello ha sido el constante apoyo de las empresas mineras en el desarrollo del “Sistema Jama”, hecho que se visualizó en el acompañamiento a la provincia en las gestiones ante el Estado para que el Complejo de Jama (Jujuy), adquiriera el status de complejo integrado de cabecera única (Entrevista a miembro de la Cámara, 2018). El sector minero junto al gobierno provincial, sobre todo desde inicios del año 2010, trabajaron de manera conjunta presionando al Estado federal. Mientras el gobierno subestatal lo hizo a través de los canales institucionales, ante Cancillería y el Ministerio del Interior; las empresas mineras ejercieron presión, apoyando las gestiones del gobierno subestatal mediante la presencia de sus representantes (Entrevista a miembro de la Cámara, 2018).

Al margen de la participación en la ZICOSUR y en los Comités de Frontera, el sector minero también intervino en misiones comerciales hacia el exterior y exponiendo el potencial minero de Jujuy en ferias internacionales. A manera de ejemplo, pueden citarse la participación en la Expo Industrial en Mato Grosso do Sul (Brasil), en el año 2011, EXPOCRUZ en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en 2011, 2012 y 2013, ExpoMin que se realiza todos los años en distintos puntos geográficos de Chile, la misión comercial jujeña a Antofagasta en 2014, y la misión comercial jujeña al Cónclave económico-comercial de la India en el año 2015. Asimismo, y como contrapartida, el gobierno jujeño ha auspiciado y promocionado eventos de minería que tuvieron lugar en la provincia, como es el caso del Congreso Internacional del Litio en los años 2014 y 2015.

Todo esto evidencia que el sector minero comparte una visión similar a la del gobierno subestatal en cuanto a las vías para perseguir el desarrollo. Se evidencia entonces que, aun trascendiendo gestiones tanto del lado público como del privado, el acompañamiento y apoyo ha sido mutuo entre ambos actores, favoreciendo una gestión transnacional de mayor solidez.

La Cámara de Comercio Exterior ha adaptado una posición similar al sector minero. Esta aglutina a empresarios de distintos rubros entre los que se encuentran

productores de legumbres, cítricos y metalúrgicos. La injerencia de este actor ha estado ligada a las actividades de promoción de la producción local, la búsqueda de mercados a través de la participación en ferias internacionales, *workshops* y rondas de negocio. En estas actividades, la Cámara ha buscado de manera constante la asistencia y/o acompañamiento del gobierno provincial. Su involucramiento se ha dado más que nada a partir de la creación de un área específica del gobierno, como lo fue la Secretaría de Desarrollo PyME e Integración Regional en el año 2008. A partir de ese momento, la participación de los sectores económicos en actividades vinculadas a la promoción comercial se incrementó (Entrevista a docente de la UNJu, 2018). Como muestra de ello, la Cámara asistió a las misiones comerciales a Chile, India y Brasil mencionadas anteriormente y co-organizó, junto al gobierno provincial, un taller de promoción comercial con empresarios del norte chileno en el año 2015<sup>89</sup>.

En el contexto de la subregión en la que se inserta Jujuy, la relación entre el gobierno provincial y la Cámara de Comercio Exterior cobra relevancia en la gestión transnacional si se piensa en la demanda de alimento del norte chileno. Los resultados de las reuniones de la ZICOSUR a inicios de 2010 visualizaron algunos desvíos comerciales. Tarapacá, por ejemplo, importa alimentos de Perú (cítricos, hortalizas y producción avícola, entre otras) que también son producidos en el norte argentino. Asimismo, otro tipo de producción como el azúcar, los jugos concentrados y el papel, son producidos en Jujuy y exportados al norte chileno a través de los puertos de la provincia de Buenos Aires, viajando hasta Santiago donde son redistribuidos a distintos puertos. Ambas situaciones generaron un replanteo de la política productiva y comercial de Jujuy, y condujeron a que el gobierno subestatal articulase con el sector productivo para fomentar una producción local que pueda satisfacer las demandas de Tarapacá y Antofagasta, en el primer caso; y en el segundo caso, abrió el diálogo con las empresas que exportan sus productos por los puertos del sur, para potenciar el uso del Paso de Jama y reducir los costos de transporte (Entrevista a docente de la UNJu, 2018).

Estos desvíos comerciales impulsaron la reorganización de la producción agrícola en la zona de quebrada y valles, pero la provincia no logró producir las cantidades necesarias de exportación, ni aunar producciones con otras provincias del NOA. Sin embargo, se observan avances entre los servicios de control fito y zoo sanitarios de Chile quienes han difundido su normativa, flexibilizándola en algunos casos, de manera tal de

---

<sup>89</sup>Diario Jujuy Al Momento, Argentina, 3/05/2015.

informar los condicionamientos para el ingreso de la producción jujeña. Así, se produjo una primera exportación de paltas en el año 2011<sup>90</sup> y de naranjas jujeñas en el año 2015<sup>91</sup>.

Fuera de la actividad comercial, la Cámara de Comercio Exterior ha asistido al gobierno provincial en la promoción de la economía jujeña en distintos escenarios, como reuniones oficiales, misiones al exterior y recepción de visitas diplomáticas. Así, por ejemplo, la Cámara ha sido la encargada de describir la oferta productiva jujeña en ocasión de las visitas de los embajadores de la India y Turquía en 2014<sup>92</sup>, y de Francia en 2015<sup>93</sup>.

Con una ausencia esporádica en la gestión transnacional se destacan el sector tabacalero y el sector azucarero de Jujuy. El primero se nuclea en la Cámara del Tabaco y en la Cooperativa de Tabacaleros de la Provincia. El sector azucarero está dominado por la empresa Ledesma, que representa el segundo empleador en Jujuy, después del Estado provincial (Moscovich, 2013: 149). Ambos sectores, emblemáticos y representativos de la economía jujeña, han permanecido al margen de la gestión transnacional desplegada por el gobierno provincial durante el periodo bajo estudio. Se evidencia que ambos han desarrollado actividades en el exterior, como la participación en ferias, rondas comerciales, entre otros, pero lo han hecho al margen de la gestión transnacional del gobierno provincial. Sin embargo, existió una instancia de cooperación entre el sector tabacalero y el gobierno provincial durante la gobernación de Eduardo Fellner. En 2014, fruto de una misión a China de la que participara el gobernador, se gestionó la visita de la empresa Hongta Tabaco a Jujuy<sup>94</sup>. Un año después, producto de esa visita, se firma un convenio entre Hongta Tabaco S.A. y la Cooperativa de Tabacaleros, en el que la empresa se compromete a importar una línea de producción de cigarrillos cuyo objeto final es el producto envasado con destino a exportación y mercado local<sup>95</sup>.

En líneas generales, se observa que el involucramiento de los sectores económico-productivos de Jujuy se produce específicamente a través de las Cámaras que nuclean a distintas empresas. Además, se observa que dos de los sectores económico-productivos más poderosos, como lo son el azucarero y el tabacalero, tienen una

---

<sup>90</sup>Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), Argentina, 27/02/2011.

<sup>91</sup>El Tribuno de Jujuy, Argentina, 18/10/2015.

<sup>92</sup>Portal digital Todo Jujuy, Argentina, 28/04/2014.

<sup>93</sup>El Tribuno de Jujuy, Argentina, 05/03/2012.

<sup>94</sup>Portal AgroNOA, Argentina, 22/12/2014.

<sup>95</sup>Cámara del Tabaco de Jujuy, Argentina, 05/06/2015.



participación esporádica y específica a sus intereses, por cuanto intervienen en la gestión internacional en momentos determinados, según sus intereses. Esto sucede porque al tratarse de sectores económicos consolidados, poseen la capacidad de desplegar acciones internacionales o de *lobby* de forma independiente.

A diferencia de los anteriores, las empresas mineras y productores de legumbres, metalúrgicos y madereros nucleados alrededor de las Cámaras Minera y de Comercio Exterior se vinculan de forma constante con el gobierno de la USDP. Esto ha generado una relación de trabajo conjunto, propiciando mayor injerencia en distintos ámbitos de la gestión transnacional como la ZICOSUR, los Comités de Integración Fronteriza, la participación de misiones en el exterior y en la agenda del gobierno local en el propio territorio, ya sea por iniciativa de este último o a solicitud de las Cámaras.

### **3. El departamento de Tarija y los actores en torno a la actividad turística**

En Tarija el sector privado de mayor activismo en la gestión transnacional del departamento es el sector turístico, y no así el sector hidrocarburífero como bien podría suponerse.

Por su riqueza natural, Bolivia es poseedora de una de las reservas de gas natural más importantes de Sudamérica, lo cual le permite satisfacer las crecientes demandas locales como así también proveer al mercado regional (Ceppi, 2010: 78). No obstante, luego de la nacionalización de los hidrocarburos promovida por Evo Morales en 2006, quedó establecido a través del decreto N° 28.701 que “el Estado detenta la propiedad, la posesión y el control absoluto de estos recursos”<sup>96</sup>. Tales cambios impusieron una redistribución de los ingresos provenientes de la explotación hidrocarburífera y, consecuentemente, la disminución de los ingresos de los departamentos de Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija, los cuales inmediatamente impulsaron movimientos autonomistas.

En un contexto de inestabilidad y frente a la necesidad de diversificar su economía, el gobierno departamental de Tarija dio un fuerte impulso al sector turístico en miras a una reconfiguración de su economía (Entrevista a docente de la UAJMS, 2018). Para ello promovió la creación de PyMEs prestadoras de servicios turísticos y fortaleció

---

<sup>96</sup>Al respecto, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) es el único ente legítimo en materia energética, con una participación del 51% de las acciones de las empresas Andina S.A., Chaco S.A., Petrobras Bolivia Refinación S.A., Transredes S.A y la Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia S.A. (Ceppi, 2010: 85-86)

las ya existentes, dando paso a un conjunto de políticas que tuvieron como fin la promoción de los atractivos turísticos del territorio.

El apoyo al desarrollo del sector privado tarijeño estuvo acompañado por políticas orientadas a crear una imagen de Tarija que la distinga del resto del país. Para ello el gobierno departamental recurrió a las riquezas naturales existentes por fuera de los recursos hidrocarburíferos, potenciando la producción vitivinícola, la gastronomía y el turismo. Como producto de ese trabajo, Tarija amplió su oferta hotelera y diseñó rutas turísticas vinculadas a la producción agrícola departamental, al mismo tiempo que las compañías aéreas que operaban en el departamento comenzaron a promocionarse en diferentes escenarios (Entrevista a docente de la UAJMS, 2018).

El desarrollo del sector turístico se complementó con el despliegue de la gestión transnacional del departamento, empleándola como una herramienta clave para “venderse” en la esfera internacional con una imagen propia.

Las acciones de gestión transnacional destinadas al avance del sector turístico tarijeño han sido diversas, aunque siempre ancladas en la subregión compuesta por las USDPs de esta investigación. Dentro de ellas se destaca la participación público-privada del departamento en encuentros de la ZICOSUR y los Comités de Integración Fronteriza, al igual que lo hacen Jujuy y Tarapacá. Pero al margen de su participación, Tarija solicitó ser sede de los encuentros en numerosas ocasiones, buscando promover su imagen y dando a conocer su territorio, hecho que logró en el año 2016, cuando se reunió la Comisión de Asuntos Jurídicos<sup>97</sup>, y en 2017, en el Plenario de Autoridades de la ZICOSUR<sup>98</sup>. Así, también, Tarija fue sede del Encuentro Sudamericano de Guías de Turismo en el año 2014, en el que se abordaron temas como la sustentabilidad, geodiversidad y la arqueología en los Andes meridionales, todos de gran actualidad académica y científica<sup>99</sup>.

El sector privado también ha sido un complemento en la agenda bilateral de la gestión transnacional del gobierno departamental, acompañándolo y asesorándolo en la vinculación con otras unidades geográficamente cercanas, especialmente con el norte argentino. En el año 2013, la Dirección de Cooperación Internacional junto a una comitiva de empresarios turísticos se reunieron con sus pares de Salta en esta provincia argentina,

---

<sup>97</sup>El País Online, Bolivia, 2/08/2016.

<sup>98</sup>El Chaco Informa, Bolivia, 17/04/2017.

<sup>99</sup>Prensa de la Gobernación de Salta, Argentina, 30/05/2014.

con el fin de coordinar acciones conjuntas de promoción<sup>100</sup>. Ese mismo año, el gobierno departamental invitó a los empresarios turísticos de la provincia de Jujuy a participar del “Encuentro de Organización y Gestión del Destino Turístico Tarija” (OGD Tarija), consistente en una reunión técnica del sector público-privado de ambas unidades subestatales para abordar la gestión de la oferta turística de la subregión<sup>101</sup>.

La profundización de los vínculos con el norte argentino fue más allá y, en el año 2014, los sectores públicos y privados de Tarija y Jujuy comenzaron a trabajar en el ambicioso proyecto “Ruta del Bicentenario” (Entrevista a docente de la UAJMS, 2018). El proyecto consistió en el diseño del trazado del camino que una a la ciudad de La Quiaca (Jujuy) con la ciudad de Tarija, a fin de ponerlas en contacto directo en dos horas y media de viaje. Si bien el mismo estuvo coordinado por los gobiernos subestatales, tuvieron la activa participación de los actores prestadores de servicios turísticos y de organizaciones civiles de protección del medioambiente y gestión de riquezas socioculturales<sup>102</sup>. Los trabajos de cada lado (argentino y boliviano) fueron coordinados por cada jurisdicción, y prevén en un futuro, la instalación de un control fronterizo que además favorezca al comercio de Tarija y Santa Cruz por el Paso de Jama hacia el Pacífico<sup>103</sup>. De prosperar este proyecto que aún se encuentra en ejecución, se abriría un nuevo paso en la frontera entre Argentina y Bolivia, que serviría de complemento o alternativa a los pasos internacionales de La Quiaca-Villazón, Aguas Blancas-Bermejo y Salvador Mazza-Yacuiba.

Más recientemente, en el año 2015, Tarija fue sede del I Encuentro Binacional de Empresarios en Bolivia, del cual participaron empresas bolivianas y sus contrapartes de Jujuy, Salta y Tucumán. El objetivo de la agenda de trabajo fue integrar a la región a través del turismo y el desarrollo productivo (Entrevista a docente de la UAJMS, 2018). Los primeros acuerdos formales llegaron de la mano del turismo y de la construcción y las primeras resoluciones giraron en torno a la transferencia de documentación informativa para facilitar el desarrollo del turismo en base a sus herramientas paisajísticas y de infraestructura hotelera<sup>104</sup>. El encuentro se desarrolló en dos modalidades: un foro

---

<sup>100</sup>Portal Bolivia Viajes, Bolivia, 22/02/2013.

<sup>101</sup>La Gazeta Jujuy, Argentina, 3/07/2014.

<sup>102</sup>Del proyecto participó la fundación PROYUNGAS, una organización sin fines de lucro que tiene como objetivo realizar actividades de gestión para la conservación y el desarrollo de la región de las selvas subtropicales de montaña (o yungas) en el territorio argentino (Fundación PROYUNGAS, Argentina, s/f).

<sup>103</sup>Detalles sobre el proyecto de trazado, disponibles en el sitio web de la Fundación PROYUNGAS: <<http://proyungas.org.ar/?p=4532>>.

<sup>104</sup>FEHGRA, Argentina, s/f.

empresarial en el que destacados profesionales de empresas y organismos internacionales expusieron temas de interés comercial; así también, se realizaron reuniones con la participación de empresarios de distintos rubros y representantes de cámaras empresariales para identificar oportunidades de negocios<sup>105</sup>.

Durante los últimos años del periodo analizado, también la Cámara de Comercio e Industria de Tarija (CAICOTAR) junto al gobierno departamental ejecutaron acciones conjuntas para la realización de una feria de carácter internacional. El proyecto ferial tenía como interés posicionar a Tarija en el centro de los negocios y alianzas comerciales, y colocar al departamento en la “vidriera” turística regional. No obstante, la feria competía con la tradicional EXPOCRUZ, la exposición internacional económico-productiva central de Bolivia que tiene lugar en el departamento de Santa Cruz. Tras años de gestiones de coordinación público-privada, la primera edición de la FEXPOTARIJA se realizó en el año 2015, con el apoyo del gobierno nacional<sup>106</sup>. De esta forma, la feria nació como un espacio que articula voluntades públicas y privadas comprometidas con el desarrollo local, desde donde se divisan las potencialidades de los recursos, las capacidades productivas, comerciales e industriales del departamento.

La articulación público-privada que tuvo como producto final la FEXPOTARIJA significó no sólo el trabajo entre el gobierno departamental y el sector empresarial, sino que, además, manifestó la sintonía de voluntades entre ambos sectores para fomentar propuestas que propendan al desarrollo económico local desde Tarija.

Como producto de la actuación de los actores privados del sector económico-productivo de Tarija en la gestión internacional, se observan varias particularidades. Una de ellas es el fuerte apoyo que el gobierno departamental ha dado a la participación de los mismos en la agenda internacional del departamento, especialmente al sector vinculado al turismo. En la práctica, la gestión transnacional se ha manifestado homogénea en cuanto a los intereses de sus actores, sean estos públicos o privados.

Otro aspecto relevante a destacar es que la esfera de acción del sector privado tarijeño concuerda con el escenario prioritario de la gestión transnacional del gobierno subestatal. Esto es, la subregión que comprende a las unidades subestatales geográficamente más cercanas y similares, tal como se abordará en el Capítulo V. En esta

---

<sup>105</sup>FEHGRA, Argentina, s/f.

<sup>106</sup>CAINCOTAR, Bolivia, s/f.

ella, se enmarcan las acciones con las provincias del noroeste argentino como Jujuy, Salta y Tucumán, las regiones del norte chileno, Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, y el sur peruano.

De acuerdo a lo antes descripto se observa que las acciones desplegadas por el sector privado no se han acotado a la participación regular en los encuentros de la ZICOSUR y los Comités de Integración Fronteriza, involucrándose en las agendas bilaterales del gobierno departamental con otras unidades subestatales.

Además de ello, hay evidencias de que el sector privado trabajó al lado del gobierno regional en pos de generar espacios de intercambio en el territorio tarijeño. Esto quedó demostrado con numerosas ocasiones cuando el departamento fue sede de los encuentros de la ZICOSUR, el encuentro binacional de empresarios de Argentina y Bolivia, eventos de operadores de servicios turísticos y sobre todo, en las gestiones para la realización de la FEXPOTARIJA, que demostró el trabajo de ambos actores frente al Estado central para su apoyo, y en la región para captar el interés y la atención.

#### **4. La región de Tarapacá y la actividad privada alrededor del puerto y la zona franca**

Por su ubicación geográfica, las regiones chilenas poseen una condición de “puente” entre el mercado asiático y la región sudamericana, hecho que dinamiza los intercambios entre los países que conforman esta zona. En el norte chileno, la actividad de los puertos de Iquique (Tarapacá) y Arica (Arica y Parinacota) se ha incrementado ostensiblemente durante los últimos años, compitiendo entre sí por las cargas provenientes de distintos puntos de Argentina, Bolivia Paraguay y Brasil que tiene por destino al Asia Pacífico. (Sánchez en Aranda et al., 2010: 48).

Con el establecimiento de una zona franca en la ciudad portuaria de Iquique, denominada ZOFRI, la región de Tarapacá comenzó a mostrar potencialidad para constituirse en una plataforma de servicios del oeste del corredor bioceánico de Capricornio.

Tal como sostienen Aranda et al., la zona franca de Iquique se constituye como una zona de integración periférica que proyecta convertirse en un área central del comercio subregional, en la medida en que se consoliden corredores internacionales

(Aranda et al., 2010: 50). Curiosamente dentro de las áreas de influencia del Corredor Bioceánico de Capricornio se ubican no sólo Tarapacá, sino además Jujuy y Tarija<sup>107</sup>.

La ZOFRI es administrada por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)<sup>108</sup>, una agencia del gobierno nacional, y por inversionistas privados. Sus acciones cotizan en la Bolsa de Comercio de Santiago. En los predios que componen la ZOFRI operan alrededor de 1.700 empresas (exentas de derechos arancelarios e impuestos) cuyas mercaderías pueden ser depositadas, transformadas, terminadas o comercializadas sin restricciones. A esto se le suma un centro comercial que es el gran atractivo para el norte chileno y el norte argentino<sup>109</sup>.

Las líneas de negocio que se desarrollan en la ZOFRI son principalmente dos. El servicio logístico consistente en la recepción de mercadería, la gestión de la documentación correspondiente, transporte y despacho. Y el negocio inmobiliario, concentrado en la venta y arriendo de terrenos para actividades industriales y espacios comerciales (Entrevista a empresario chileno, 2018).

Con todo su potencial, la ZOFRI resulta un actor relevante de la gestión transnacional tarapaqueña puesto que, junto a los servicios portuarios, se ha convertido en la carta de presentación de la región fronteras afuera. La CORFO, junto a las áreas de cooperación, economía y turismo de la región, ha trazado estrategias de presencia en ZICOSUR, ferias internacionales y misiones al exterior con el fin de promocionar los servicios y beneficios de la ZOFRI, atrayendo empresas e inversiones.

El otro actor relevante en la gestión transnacional de Tarapacá es el puerto de Iquique. El mismo es propiedad de la Empresa Portuaria Iquique (EPI), una empresa de origen estatal vinculada al gobierno central a través del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones. Según la ley N° 19.542, el objeto de la EPI es la administración, explotación, desarrollo y conservación del puerto y sus terminales, como así como también de los bienes que posean a cualquier título, incluidas todas las actividades conexas inherentes al ámbito portuario<sup>110</sup> (Ley N°19.542, art. 4).

---

<sup>107</sup>Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), Argentina, s/f.

<sup>108</sup>La CORFO depende del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y, según su sitio web oficial, tiene como misión promover el desarrollo económico y armónico del país, fomentando el emprendedurismo y la innovación (CORFO, Chile, s/f).

<sup>109</sup>Zona Franca de Iquique (ZOFRI), Chile, s/f.

<sup>110</sup>Para el cumplimiento de sus funciones, la EPI puede realizar su objeto directamente o a través de terceros mediante concesiones portuarias, la celebración de contratos de arrendamiento o la constitución de sociedades anónimas. (art. 7, ley N°19.542).

Respecto a la prestación de servicios en el puerto, si bien el Estado está a cargo de la infraestructura portuaria, los servicios a las naves y a las cargas son efectuados por el sector privado<sup>111</sup>. En cuanto a su funcionamiento, durante el periodo 2000-2016, las cargas de importación y exportación representaron el 78,1% del total; siendo el 51,9% importaciones dirigidas principalmente a la ZOFRI y la macro región andina<sup>112</sup>; el 26,2% fueron cargas de exportación, concentradas en cobre y harina de pescado<sup>113</sup>.

Junto a la ZOFRI, la empresa administradora EPI ha sido otro actor relevante y partícipe activo de la gestión transnacional de Tarapacá, involucrándose en múltiples actividades con el fin de promocionar los servicios del puerto. Las acciones de promoción han sido planificadas y coordinadas entre la EPI, la ZOFRI y el gobierno regional para distintos escenarios: los encuentros en el marco de la ZICOSUR, para los Comités de Integración Fronteriza y en las actividades de la agenda bilateral de la región con las provincias del norte argentino y el sur boliviano (Entrevista a empresario chileno, 2018).

En relación a las actividades de gestión internacional desplegadas por la ZOFRI y la EPI en coordinación con el gobierno regional y central, se debe destacar la labor de la Cámara de Comercio, Industrias, Servicios y Turismo de Iquique (CCII). Esta institución posee como misión, según su sitio web oficial, incorporar la participación de sus socios a la participación en actividades públicas tanto de origen regional como nacional<sup>114</sup>.

La CCII posee variadas formas de coordinación con sus contrapartes en el exterior, en especial con Perú y Bolivia. Para ello, la CCII trabaja directamente con la agenda de gestión transnacional del gobierno regional de Tarapacá (Aranda et al., 2010: 60). A través de la Unidad de Integración y Cooperación Internacional de Tarapacá, se vincula con sus contrapartes de Perú y Bolivia, donde se radican los principales usuarios de los puertos de Iquique. Una de las acciones principales que la CCII desarrolla junto al gobierno regional es la promoción del turismo con los países vecinos y actividades concernientes a mejorar el flujo comercial (Aranda et al., 2010: 60-61).

La participación de estos actores en las actividades de gestión internacional de Tarapacá merece algunas reflexiones. En primer lugar, tanto la ZOFRI como el Puerto de Iquique no pueden ser considerados como actores totalmente públicos, pero tampoco

---

<sup>111</sup>Empresa Portuaria de Iquique (EPI), Chile, s/f.

<sup>112</sup>Entendida como Bolivia, Paraguay, Perú y el noroeste argentino.

<sup>113</sup>Empresa Portuaria de Iquique (EPI), Chile, s/f.

<sup>114</sup>Cámara de Comercio e Industria (CCII), Chile, s/f.

privados. Esto sucede, porque si bien la administración general de ambos está en manos de un organismo estatal, en la práctica trabajan vinculadas a firmas de origen privado, ya sea por concesión de algún servicio o por la actividad que tienen a su cargo (Entrevista a empresario chileno, 2018). No obstante, esta articulación público-privada, ha favorecido la vinculación con la agenda de gestión transnacional que lleva a cabo la región, y generado un trabajo coordinado hacia el exterior de la región y del Estado mismo. Así lo reflejan las actas de los encuentros de la ZICOSUR y de los Comités de Integración Fronteriza, en donde estos actores están presentes año tras año. También se observa un acompañamiento en la agenda del gobierno regional en visitas a las provincias argentinas de Jujuy y Salta, y a los departamentos bolivianos de Tarija y Santa Cruz.

En segundo lugar, se observa que las estrategias de gestión transnacional encaminadas por el gobierno regional de Tarapacá, se encuentran en sintonía con el trabajo que realiza el sector empresarial vinculado al puerto y a la ZOFRI. Esto evidencia el trabajo conjunto y planificado entre el sector económico-productivo de Tarapacá y el gobierno regional (tema que se aborda en el siguiente capítulo) y que visualizan los intereses de la región en pos de su desarrollo, promoviéndolos en la esfera internacional con una misma voz, tanto desde el sector público como desde el privado.

Esta sincronía entre el sector económico-productivo y el gobierno regional tarapaqueño se transforma en el despliegue de una gestión transnacional de carácter esencialmente transfronteriza. La misma combina voluntades públicas y privadas que persiguen la promoción de los servicios de logística y portuarios del norte chileno en el marco del corredor bioceánico. Lo anterior tiene como finalidad contribuir a desarrollar intercambios comerciales en la región andina y del MERCOSUR, para de esta forma impulsar, en un futuro, el comercio con los países asiáticos, erigiendo a Tarapacá como la puerta de entrada y salida hacia el Pacífico.

## **5. Conclusión**

El análisis de la actuación de los sectores económico-productivos de las USDPs objeto de este estudio ha demostrado que, con algunas particularidades, los mismos desempeñan un rol como gestores de iniciativas que maximicen sus potencialidades a través de la actuación exterior y, que al mismo tiempo, fortalecen la gestión transnacional de las USDPs.



Si bien el entramado económico-productivo de Jujuy, Tarija y Tarapacá presenta un conglomerado heterogéneo de actores, en todos los casos se observa la activa participación en la gestión transnacional subestatal. Esta característica de la gestión transnacional de las USDPs permite a estas últimas reforzar su accionar, presentándose con una voz homogénea y respaldadas por los actores de la economía subestatal.

Las acciones emprendidas por los sectores económico-productivos se han dado en los dos planos que componen la gestión transnacional, es decir, en la gestión frente al Estado y en la gestión en la esfera internacional. Entre las primeras pueden citarse a las gestiones de la Cámara de Comercio e Industria de Tarija junto al gobierno departamental para la realización de la FEXPOTARIJA. Mientras que respecto de la segunda cabe mencionar las acciones de promoción de la oferta productiva en distintos foros, como la ZICOSUR e, incluso, como parte de las agendas de los gobiernos subestatales con otros pares.

La participación del sector económico-productivo en la agenda de gestión transnacional de las USDPs abre una puerta para que el actor privado incursione en la esfera internacional acompañado del gobierno subestatal. Estas modalidades de cooperación, presentes en Jujuy, Tarija y Tarapacá, muestran distintos tipos de articulación público-privada a nivel subestatal.

Del análisis del accionar del sector económico-productivo de las USDPs de este estudio sobre la gestión transnacional, se desprenden las siguientes características:

- a) Los sectores económico-productivos con mayor injerencia en la gestión transnacional de las USDPs son aquellos que cuentan con una potencialidad de crecimiento o expansión.*

Una de las características observables en Jujuy, Tarija y Tarapacá es la heterogeneidad de los actores privados que componen el tejido económico-productivo subestatal. En todos los casos se observan empresas de gran poderío económico que coexisten con otras en desarrollo.

Cuando se analiza Tarapacá, se observa una activa actuación de dos de los actores más importantes de la economía regional, como lo son el puerto y la zona franca. Pero en los casos de Jujuy y Tarija, los actores preponderantes de la economía, como el sector azucarero y tabacalero en el primer caso, y el sector hidrocarburífero en el segundo, se observa una actuación esporádica o, incluso la ausencia de participación del actor en la gestión transnacional. Esto evidencia que el grado de compromiso de los actores

privados respecto de la gestión transnacional es mayor en los sectores económico-productivos que aún no se encuentran consolidados y/o que buscan alcanzar un mayor crecimiento. Así, los que presentan mayor activismo en el caso jujeño y tarijeño son actores como la minería y el turismo, sectores económicos que aún no se han consolidado.

Por otro lado, las empresas consolidadas poseen capacidad de *lobby* por sí mismas y eso las habilita a desplegar acciones exitosas con mayor independencia, prescindiendo de las gestiones transnacionales encabezadas por las instituciones de gobierno de las USDPs.

*b) Participación de los sectores económico-productivo a través de cámaras empresariales.*

La participación de los actores del sector económico-productivo de los casos de estudio se produjo a través de cámaras empresariales que los nuclean. Las cámaras funcionan como coordinadoras de las demandas e intereses del sector frente a los órganos de gobierno de las USDPs, habiendo demostrado capacidad para planificar actividades conjuntas en el territorio subestatal y fuera de él. Como ejemplo de ello, se puede mencionar su presencia durante la recepción de misiones diplomáticas, acompañando al gobierno subestatal y/o presentando la oferta productiva de la USDPs. También se destaca su activismo en las actividades de promoción de Jujuy, Tarija y Tarapacá en el exterior a través de ferias, misiones comerciales e incluso en la misma agenda bilateral subestatal.

En la provincia de Jujuy los actores privados se han nucleado alrededor de la Cámara de Minería y la Cámara de Comercio Exterior, mientras que en Tarapacá lo han hecho a través de la Cámara de Comercio, Industrias, Servicios y Turismo de Iquique (CCII), y en Bolivia su par ha sido la Cámara de Comercio e Industria de Tarija (CAINCOTAR).

Resulta importante desatacar que el rol de las Cámaras no se ha reducido a un acompañamiento y sostén de la gestión transnacional planificada desde los órganos de gobierno de las USDPs. En contraposición, se detectan acciones de la alianza público-privada, que evidencian iniciativas que provienen del actor privado y que son impulsadas por el gobierno subestatal. Ejemplo de esto último han sido las gestiones de organización de la FEXPOTARIJA.

- c) *Existe una coincidencia entre el actor privado y el gobierno subestatal de la USDPs respecto de hacia dónde deben ser dirigidas las acciones de gestión transnacional.*

Las acciones desplegadas por los actores privados de Jujuy, Tarija y Tarapacá se dirigen principalmente a la subregión transfronteriza en la que se insertan. En este sentido, buscan conectarse con sus contrapartes en otras USDPs y realizar gestiones que se dirijan a estos espacios geográficos, en búsqueda de intercambios de distinta índole (de información, técnicos, comerciales, entre otros) y fortaleciendo los lazos de integración como la ZICOSUR y los Comités de Integración Fronteriza.

Esta coincidencia sobre hacia dónde dirigir la gestión transnacional se corrobora con las acciones de gestión transnacional de las USDPs estudiadas en el Capítulo V, y manifiesta un accionar unidireccional público-privado subestatal. Con una misma mirada sobre las áreas de influencia de la gestión transnacional, ésta se refuerza permitiendo a la USDPs presentarse con una sola voz ante otros actores internacionales.

Tal hecho habla, además, de la intervención de actores de diversa naturaleza en la gestión transnacional subestatal y su habilidad para planificar y coordinar acciones conjuntas en miras a los objetivos de desarrollo de cada USDPs.

- d) *El actor privado se hace partícipe y responsable del desarrollo de la USDP.*

Como producto del rol activo del sector económico-productivo de las USDPs en la gestión transnacional, se producen interacciones constantes y dinámicas entre el sector privado y los gobiernos subestatales. Estas interacciones tienen que ver con la transmisión de demandas e intereses del sector-productivo que buscan ser incluidas en la agenda de la gestión transnacional de los gobiernos de Jujuy, Tarija y Tarapacá en defensa de sus intereses.

Esta interacción entre ambos actores subestatales muestra la complejidad de la construcción de la gestión transnacional. Por un lado, contribuye a que la gestión transnacional de las USDPs, como política pública, sea capaz de involucrar y transmitir los intereses de la economía local que pueden ser gestionados en las esferas estatal e internacional. Por otro lado, muestra que la construcción de la gestión transnacional emplea estrategias conjuntas de actores públicos y privados subestatales que refuerzan el accionar de las USDPs.

Todo ello posiciona al actor privado de la economía subestatal no sólo como un mero partícipe de la gestión transnacional, sino, además, como responsable del desarrollo de las USDPs, actuando a la par de los órganos de gobierno de éstas.

En conclusión, el involucramiento del actor privado en la gestión transnacional de las USDPs contribuye a fortalecer la construcción de estas últimas como actores territoriales a cargo de su propio desarrollo. Queda demostrada, entonces, una sinergia entre los intereses de la economía local y los objetivos de la gestión transnacional como política pública de las USDPs.

Pero, además, el actor privado provee a la transmisión de las necesidades y demandas de la economía local para que sean procesadas por el gobierno de las USDPs y trasladadas a la gestión transnacional a través de diferentes estrategias. Lo interesante, es que el trabajo del actor privado no finaliza allí, sino que termina participando directamente en la ejecución de la gestión transnacional, acompañando a los órganos de gobierno de las USDPs e interviniendo en distintos escenarios. Entonces, el sector económico-productivo no sólo es transmisor de los intereses locales en la gestión transnacional sino que además termina siendo un actor activo de la misma.

La injerencia del actor privado en la gestión transnacional de Jujuy, Tarija y Tarapacá se presenta, entonces, como un factor que contribuye al posicionamiento internacional, en los términos de Calvento (2014), permitiendo que las USDPs intervengan en la esfera estatal e internacional desde los distintos actores territoriales que la componen, pero con una misma voz.

Como consecuencia, el escenario local se presenta con nuevos referentes públicos y privados, capaces de moldear a actores subestatales como Jujuy, Tarija o Tarapacá, que buscan nuevas estrategias de actuación dentro del Estado y fuera de él, en orden a superar sus condiciones de doble periferia.

## **Capítulo V**

### **LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA GESTIÓN TRANSNACIONAL DE LAS USDPs**

## **1. Introducción**

El quinto y último capítulo de esta investigación aborda la dimensión política de la gestión transnacional de las USDPs, teniendo en cuenta la condicionalidad de la doble periferia, el marco jurídico, la especialización institucional y el rol de los sectores económico-productivos, estudiados en los capítulos anteriores. Para ello el análisis se centra en las modalidades, temáticas y las estrategias empleadas por las USDPs. Todas estas variables, describen la realidad del accionar subestatal en las esferas estatal e internacional, y contribuyen a la construcción del perfil de gestión transnacional de la doble periferia.

Los enfoques más tradicionales suelen equiparar la gestión subestatal en el plano exterior con prácticas asistencialistas de cooperación al desarrollo (Esposto, Simonoff y Zapata, 2009: 169). Pero lejos de reducir la gestión transnacional subestatal al ámbito de las prácticas asistencialista, Mariana Calvento afirma que:

“Las políticas de gestión internacional, generadas por las unidades subestatales como actores gubernamentales son concebidas como herramientas que impulsan la inserción nacional e internacional, buscando aprovechar las oportunidades del exterior y presentándose como un instrumento significativo para el desarrollo local.” (Calvento, 2014: 304).

Esta definición resalta el protagonismo de las unidades subestatales como unidades políticas con capacidad de acción dentro del Estado y fuera de él. En este contexto, la relación entre el Estado y las USDPs reviste un carácter dicotómico de cooperación y conflicto, en tanto la gestión transnacional es concebida como una alternativa de desarrollo subestatal, cuyo despliegue no siempre se identifica con los intereses prioritarios del Estado.

Al respecto, numerosos estudios han producido clasificaciones de la gestión transnacional subestatal según distintos criterios. García Segura (1996), por ejemplo, estableció una tipología en base al nivel de implicación en el sistema internacional, el nivel de institucionalización, la relación con la política exterior del Estado y el ámbito geopolítico en el que la gestión transnacional se desenvuelve. Kaiser distinguió entre gestiones internacionales transfronterizas, transregionales y globales<sup>115</sup> (Kaiser en Magone, 2006: 6). Graciela Zubelzú (2006 y 2008) abordó la gestión transnacional a partir de la temática, el alcance, la intensidad y la modalidad para caracterizar los perfiles de gestión transnacional de las provincias argentinas. Con estos antecedentes, Mariana Calvento elaboró una clasificación más reciente que distingue entre perfiles de gestión que persiguen el relacionamiento institucional, y perfiles de gestión que buscan un posicionamiento internacional<sup>116</sup> (Calvento, 2014: 306-307).

En este marco y, teniendo en cuenta los aspectos abordados en cada uno de los capítulos precedentes, las interrogantes que guían el presente capítulo son: ¿Cómo emplean los gobiernos de Jujuy, Tarija y Tarapacá la gestión transnacional? ¿Cuáles son las características de la gestión transnacional de la doble periferia? ¿Hacia dónde se dirigen las acciones de gestión transnacional y que temáticas abordan?

La subhipótesis de este capítulo afirma que la identificación de los intereses comunes entre las USDPs bajo estudio, profundiza la gestión transnacional como herramienta de desarrollo y, a su vez, provee a la conformación de una subregión transfronteriza. Esto se debe a que tanto Jujuy como Tarija y Tarapacá se encuentran

---

<sup>115</sup>La gestión transnacional transfronteriza involucra a las unidades subestatales a través de las fronteras nacionales; la gestión transregional define las interacciones entre unidades subestatales de Estados que no comparten frontera; y la gestión global hace referencia a las gestiones de unidades subestatales con gobiernos centrales extranjeros, organizaciones internacionales, sector privado y grupos de intereses (Kaiser en Magone, 2006: 5-6)

<sup>116</sup>La gestión de relacionamiento institucional internacional incluye a las relaciones bilaterales y multilaterales. Por otro lado, la gestión de posicionamiento internacional involucra herramientas unilaterales relativas al comercio exterior o al marketing de ciudades, por ejemplo (Calvento, 2016: 311 y ss.)

insertas en una región homogénea que les posibilita identificar intereses comunes. Al tratarse de USDPs que comparten fronteras internacionales, se ven enfrentadas a las mismas problemáticas y desafíos. Al mismo tiempo, si bien la gestión transnacional es desplegada por una unidad subestatal central o periférica, para las USDPs cobra mayor relevancia en tanto les permite ampliar su capacidad de influencia en la agenda estatal.

Si la gestión transnacional se considera una herramienta para superar esa doble dependencia en la ansiada búsqueda del desarrollo, se necesita precisar primeramente qué significa el desarrollo para una USDP. Esto conlleva a pensar la gestión transnacional de las USDPs en relación a sus objetivos de desarrollo. Existen múltiples teorías que han abordado el desarrollo de unidades subestatales a través de conceptos como desarrollo territorial (Boisier, 1998), desarrollo regional (Hilhorst, 1980; Hiernaux, 1995), desarrollo local (Muller, 1990; Arocena, 1997; Buarque, 1999), desarrollo endógeno (Garofoli, 1995; Vázquez Barquero, 1997), desarrollo descentralizado (Boisier, 2004), desarrollo de abajo-arriba (bottom-up) (Stohr y Taylor, 1981). A los fines de este estudio, se entiende el desarrollo desde la perspectiva del desarrollo local, definido por Buarque de la siguiente manera:

“[...] El desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y mejorar la calidad de vida de la población.

A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja la cual integra y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas” (Buarque en Boisier, 2001: 9).

En consecuencia, el desarrollo es comprendido como un crecimiento interior que ocurre en las unidades políticas distintas del Estado-Nación, que recibe influencias de su entorno (estatal e internacional) y que tiene como fin mejorar la calidad de vida de sus habitantes. De esta manera, el desarrollo de una USDP está supeditado al contexto de doble periferia y la capacidad de las USDPs para movilizarse y crear estrategias en base a sus potencialidades y prioridades.

Asimismo, alcanzar los objetivos de desarrollo requiere que las USDPs adquieran un conocimiento sistémico de su propio territorio para la gestión en el escenario internacional. Siguiendo a Boisier, la noción sobre el territorio debe estar anclada en el conocimiento sobre el entorno, sobre los factores internos de la unidad subestatal y sobre



las estrategias de intervención más efectivas (Boisier, 1998: 8 y ss.). Estos elementos se reflejan en los órganos de gobierno y en el conjunto de reglas diseñadas por las USDPs para la gestión transnacional, brindándoles una especialización institucional específica enfocada en sus intereses. Habiéndose abordado estos temas en el capítulo anterior, referido a la especialización institucional de las USDPs, la atención se enfocará ahora en los elementos que contribuyen a describir un perfil de gestión transnacional de la doble periferia.

En función del recorrido teórico precedente y a fin de determinar cuál es la dimensión política de gestión transnacional de las USDPs, se tomarán para el análisis las siguientes variables de estudio:

- **La modalidad de la gestión transnacional de las USDPs**

Partiendo del criterio geográfico propuesto por Kaiser<sup>117</sup> (Magone, 2006), se definen tres tipos de gestión transnacional a través de los cuales las USDPs proyectan su gestión transnacional: transfronteriza, intra-estatal y global. Las tres modalidades dan cuenta del accionar de las USDPs en el Estado y en el sistema internacional.

Por lo tanto, la gestión transnacional de la provincia de Jujuy, el departamento de Tarija y la región de Tarapacá se abordarán respecto de:

- 1) *La gestión transfronteriza*, que incluye los contactos a través de canales formales e informales entre unidades subestatales que comparten frontera internacional. Esta gestión reviste carácter histórico puesto que es producto de la convivencia y el intercambio ancestral entre pueblos colindantes en áreas fronterizas, trascendiendo toda forma de institucionalidad.
- 2) *La gestión intra-estatal*, se define como la gestión que realizan las USDPs respecto del Estado en el que se encuentran insertas y respecto de otras unidades subestatales del mismo Estado. La atención se centra en el accionar de las USDPs con estos dos actores en relación a los temas de carácter

---

<sup>117</sup>A través de un criterio geográfico, Kaiser define tres tipos de gestión transnacional para las unidades subestatales. La gestión regional fronteriza, que incluye los contactos formales e informales entre unidades subestatales vecinas a través de las fronteras estatales. La gestión transregional, que se define como la gestión transnacional entre unidades subestatales de países extranjeros. La gestión global, que se ocupa de contactos con Estados, organizaciones internacionales, empresas, grupos de intereses (Kaiser en Magone, 2006: 5-6).

internacional. Como todo vínculo político, la relación con el Estado atraviesa momentos de cooperación y conflicto según los intereses de los actores involucrados en determinados momentos.

- 3) *La gestión global*, que incluye contactos con otras unidades subestatales no colindantes, Estados centrales extranjeros, organizaciones internacionales, sector privado, grupos de intereses y otros actores que se caracterizan por situarse geográficamente alejados respecto de la USDPs en cuestión.

A través de estas tres categorías, se visibiliza la gestión transnacional de las USDPs en la periferia del sistema internacional (gestión global) y en la periferia estatal (gestión intra-estatal), como así también las vinculaciones transfronterizas que establecen con las unidades subestatales más próximas (gestión transfronteriza).

- **La temática de la gestión transnacional**

Esta variable se focaliza en el o los campo/s temático/s hacia donde se orientó la gestión transnacional de la doble periferia. En otras palabras, la identificación de las prioridades e intereses desplegados a través de la gestión transnacional de las USDPs (Zubelzú, 2008, García Segura, 1996; Calvento, 2014; Boisier, 1998).

Los temas desplegados por las USDPs identifican la agenda de trabajo de la gestión transnacional y los intereses específicos de las USDPs. En este sentido, las temáticas desarrolladas por las USDPs pueden o no corresponderse con las del Estado que integran. Esta diferencia de intereses a trabajar, es el motivo por el cual las relaciones entre las USDPs y el Estado atraviesan momentos de cooperación y otros de tensión.

- **Las estrategias de la gestión transnacional**

Comprender la dimensión real de la gestión transnacional de las USDPs requiere visibilizar las tácticas que emplearon para vincularse en los dos subsistemas de interacción, estatal e internacional.

Entre estos procedimientos, la teoría distingue cuatro tipos de acciones: 1) las acciones o reacciones propias, producto de una oportunidad del exterior, sin intervención directa del Estado central u otros actores; 2) las acciones coordinadas, entre las unidades subestatales y el Estado; 3) las acciones de tipo *lobby* o cabildeo, en el que las unidades subestatales ejercen influencia sobre el Estado para impulsar una acción; y 4) las acciones

concertadas, que existen acordadas de forma previa e inscriptas en alguna normativa entre el Estado y las unidades subestatales (Zubelzú, 2008: 37-39).

En resumen, el capítulo analizará las siguientes tres variables:

**Tabla N° 13: Variables de la dimensión política de la gestión transnacional.**

- ⇒ La modalidad de la gestión transnacional
  - a) Gestión transfronteriza
    - Bilateral
    - Multilateral
  - b) Gestión intra-estatal
  - c) Gestión global
- ⇒ La temática de la gestión transnacional
- ⇒ Las estrategias de gestión transnacional
  - a) Acciones o reacciones propias
  - b) Acciones coordinadas USDPs-Estado
  - c) Acciones de *lobby* o cabildeo
  - d) -Acciones concertadas

**2. La modalidad de la gestión transnacional de las USDPs**

La modalidad de la gestión transnacional de las USDPs cobra relevancia cuando se piensa en relación a los espacios geográficos hacia los cuales se dirige el accionar subestatal. Estos espacios constituyen los ámbitos en los que se generan acciones/reacciones entre las USDPs y otros actores.

Las USDPs desarrollan gestiones transfronterizas, gestiones intra-estatales y gestiones globales.

*a) La gestión transfronteriza*

La *gestión transfronteriza* es la que presenta mayor protagonismo como consecuencia directa de la ubicación geográfica de las USDPs de este estudio. La

situación limítrofe de Jujuy, Tarija y Tarapacá favoreció vinculaciones transfronterizas históricas que, incluso, trascienden la institucionalidad de la gestión transnacional.

Este tipo de accionar de las USDPs se desarrolló para resolver con mayor eficiencia las cuestiones de seguridad, control migratorio, comercio e infraestructura en la franja fronteriza. En el caso de la provincia de Jujuy, la historia común y la cultura compartida con el sur de Bolivia han acentuado la integración con los departamentos de Potosí y Tarija, incluso de manera informal antes de 1994. También Tarija ha sostenido una relación bilateral fluida con las provincias argentinas de Jujuy y Salta, con las que trabaja principalmente en temas de seguridad, intercambio comercial y promoción turística y cultural. Por su parte, Tarapacá aparece como actor relevante en vinculaciones con las provincias argentinas desde inicios de la década de 1990. Vínculo que se presenta como una gran oportunidad para establecer un intercambio comercial que posibilite el aprovisionamiento de productos agrícolas que cubran la demanda local tarapaqueña y potencien la capacidad de sus puertos hacia el Asia del Pacífico.

Dentro de la gestión transfronteriza, pueden distinguirse dos especies: *gestiones transfronterizas bilaterales y multilaterales*.

En el caso de **Jujuy**, las *gestiones transfronterizas bilaterales* han sido desarrolladas con los departamentos bolivianos de Potosí y Tarija, y con las regiones chilenas de Tarapacá y Antofagasta. Entre los años 1994 y 2005, se destaca una fluida relación con los departamentos bolivianos y no así con las regiones chilenas, con las cuales los vínculos institucionales se generan años más tarde con la promoción del Paso Internacional de Jama (Jujuy).

El vínculo con el departamento de Potosí se plasmó a través de visitas oficiales de los gobernadores y en reuniones que buscaron articular el funcionamiento del paso internacional La Quiaca-Villazón en la frontera argentino-boliviana y los problemas que de allí se desprendían. Así, muchos de los encuentros entre funcionarios tuvieron como fin resolver cuestiones ligadas al tránsito vecinal fronterizo, el comercio ilegal, el narcotráfico, la cuestión sanitaria y el trabajo infantil (Entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2017).

En cambio, la relación entre **Tarija** y Jujuy reviste gestiones de carácter comercial y de índole histórica y política. En cuanto a la primera, las gestiones propiciadas por ambas USDPs trabajaron sobre las condiciones para el intercambio comercial, como ser normas fito y zoo sanitarias para el ingreso bilateral de bienes y productos. En cuanto a la gestión de carácter histórico y político, el nexos entre ambas

USDPs guarda relación con los antecedentes precolombinos que las señalan como las “trillizas”, dado el hecho de haber sido fundadas por órdenes del virrey Toledo en el tercer tercio del siglo XVII<sup>118</sup>. Como consecuencia de este hecho histórico, los gobernadores de las tres USDPs asisten, año tras año, a los actos de conmemoración de las fundaciones de Tarija, Salta y Jujuy.

Cabe destacar que existen escasos registros documentales de la relación entre Jujuy y Tarija, pero sí existe evidencia de numerosas visitas oficiales emprendidas por los gobernadores. Recién en el año 2004 los departamentos de Tarija y Sucre, y las provincias de Salta y Jujuy suscriben un acta de hermanamiento de ciudades a través de sus intendentes capitalinos. Luego en 2010, Tarija, Cochabamba y Jujuy firman un convenio de hermanamiento para construir el “Triángulo turístico del Bicentenario”<sup>119</sup>.

Posteriormente, en 2014 los gobiernos de Jujuy y Tarija suscriben la “Carta de intención sobre cooperación en materia de desarrollo en comunicación y transporte, e intercambio científico-técnico en el área educativa y de salud”, con el objeto de acordar una agenda de trabajo conjunta (Anexo N° VI). Ese documento promovió el fortalecimiento de la relación bilateral a través de programas que impulsaron: a) la creación de un vuelo civil directo entre ambas USDPs; b) el establecimiento de una oficina de representación de Jujuy en Tarija y otra de Tarija en Jujuy, con fines de asistencia social; c) el intercambio científico-técnico mediante la visita de profesionales de las áreas de salud y agronomía, como así también el intercambio universitario estudiantil; d) participación en las ferias de promoción comercial que se realicen en ambos lugares (Carta de Intención entre Jujuy y Tarija, 2014, artículos 2-5).

En el mismo año se producen reuniones entre Jujuy, Tarija y Santa Cruz de la Sierra para establecer vuelos directos entre las USDPs para favorecer el turismo<sup>120</sup>. Esta gestión se concreta, pero los vuelos no logran mantenerse de forma regular, produciéndose solamente durante las temporadas turísticas.

Se establece entonces que, si bien no abundan los documentos formales que evidencien la estrecha relación entre Tarija y Jujuy, la comunicación entre ambas USDPs se desarrolló de forma fluida. El vínculo revistió carácter principalmente informal de

---

<sup>118</sup>La villa de San Bernardo de la Frontera de Tarija fue fundada el 4 de julio de 1574, San Felipe de Lerma del valle de Salta el 16 de abril de 1582 y San Salvador de Jujuy el 19 de abril de 1593. Los lazos históricos y de hermandad existentes entre las ciudades de Tarija, (Bolivia) y Salta y Jujuy, (Argentina), se inscriben desde la época precolombina, para luego ser protagonistas de la ocupación colonial española y posteriormente territorios fundamentales en las luchas independentistas.

<sup>119</sup>Portal de Noticias Perfiles Digital, Bolivia, 22/04/2010.

<sup>120</sup>Diario Todo Jujuy, Argentina, 21/01/2014.

1994 a 2008, y con mayor formalidad a partir las transformaciones políticas en Bolivia, que abrieron paso a las autonomías departamentales. A partir de allí, se observa una interacción con mayor grado de institucionalidad.

Al margen de los acuerdos formalizados, además la relación entre Tarija y Jujuy fue evolucionando en relación directa a la resolución de problemas de la vida fronteriza. En este sentido, ambas USDPs han mantenido una comunicación regular respecto al comercio ilegal, trabajo infantil, trata de personas, narcotráfico, seguridad sanitaria, entre otros.

Por su parte, en la región de **Tarapacá** las gestiones transfronterizas bilaterales aparecen con mayor dinamismo recién a partir del año 2005. Previo a esa fecha, las acciones de gestión transfronteriza se enmarcan dentro de las reuniones de los Comités de Integración Fronteriza, coordinadas por las Cancillerías argentina y chilena (Entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2016). El vacío que se detecta en la gestión transnacional de Tarapacá desde 1991 hasta 2005 se debe principalmente a la situación política interna de la región, que amenazaba su integridad territorial. Las disputas económicas entre las ciudades de Iquique y Arica llevaron a que el Estado decidiera la creación de la región de Arica y Parinacota en el año 2007, y Tarapacá hubo de resignar parte de su territorio.

A partir del año 2005, la región Tarapacá junto a la región de Antofagasta comienzan a manifestar mayor comunicación con las provincias argentinas de Jujuy y Salta, a efectos de propiciar la finalización de las obras de infraestructura de los Pasos de Jama (Jujuy) y Sico (Salta) (Entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2016). De esta manera, en el año 2009 Jujuy firma un memorando de entendimiento con la región de Antofagasta cuyo fin fue propiciar actividades de cooperación en diversas áreas, promoviendo el desarrollo económico, sustentable, la inclusión social, la gobernabilidad, educación, cultura y turismo (Anexo N° VIII). Un año después, en 2010, este acuerdo es ratificado a través de una declaración conjunta de ambas USDPs, con motivo de la visita oficial del gobernador de Jujuy a la región de Antofagasta (Anexo N° IX).

El nexos entre Tarapacá y Jujuy se afianza cuando el Paso Internacional de Jama (Jujuy) se declara complejo integrado de cabecera única en la II Reunión del Comité Técnico Sobre Controles Integrados de Frontera entre Argentina y Chile en el año 2011.

Este hecho es luego ratificado en la declaración presidencial conjunta de ambos países con motivo de la visita a Chile de la presidente Cristina Fernández en el año 2012<sup>121</sup>.

El funcionamiento del Paso Internacional de Jama, en calidad de complejo integrado de cabecera única, condujo al trabajo coordinado entre autoridades tarapaqueñas y jujeñas en pos de garantizar la funcionalidad de los servicios en el paso. Así, las relaciones entre Tarapacá y Jujuy recibieron un nuevo impulso que llevó a crear una agenda de trabajo entre ambas USDPs. En esta línea de acción, en el año 2012 la intendente regional de Tarapacá, Luz Ebensperger Orrego, y el entonces gobernador de Jujuy, Eduardo Fellner, ratificaron estas intenciones a través de un acuerdo de cooperación<sup>122</sup>.

Luego, en el año 2014, la región de Antofagasta (a través de la Gobernación del Loa) y la provincia de Jujuy suscriben un acta que acordó políticas conjuntas en relación al Paso Integrado Fronterizo de Jama (Anexo N° X). Este acuerdo se propuso mejorar las condiciones edilicias para el personal de los servicios argentinos y chilenos que desempeñan sus funciones en el Complejo fronterizo de Jama (aduanas argentina y chilena, gendarmería argentina, policía de investigaciones de Chile, SENASA, Servicio Agrícola Ganadero de Chile y SAME).

Prosiguiendo con la agenda bilateral, en 2014 se abrieron oficinas de información turística en ambos USDPs para fortalecer el intercambio turístico entre Tarapacá y Jujuy. A partir de ese año, Jujuy cuenta con una oficina de Tarapacá y esta última cuenta con una oficina de promoción de los atractivos turísticos jujeños en Iquique<sup>123</sup>. Un año después, en 2015, Tarapacá y Jujuy suscribieron un acta de acuerdo mediante la cual establecieron políticas comunes que impulsen la conectividad aérea entre el NOA y la región tarapaqueña (Anexo N° VII). Como resultado de ese trabajo conjunto se establecen vuelos directos desde Iquique (Tarapacá) a San Salvador de Jujuy (Jujuy) para temporadas turísticas, en diciembre de 2016<sup>124</sup>.

Cabe destacar, la ausencia de gestiones transfronterizas directas entre Tarapacá y los departamentos bolivianos, y de Tarija con las regiones chilenas. Esto se debe a que Bolivia y Chile no mantienen relaciones diplomáticas desde 1978, luego de las disputas

---

<sup>121</sup>En respuesta a la invitación del presidente chileno Piñera, la presidente Cristina Fernández realizó una visita oficial con una amplia comitiva de trabajo que tuvo como resultado una Declaración Presidencial Conjunta. Durante la visita se abordaron temas de la agenda regional, bilateral y multilateral de ambos Estados.

<sup>122</sup>Diario El Intransigente, Argentina, 20/01/2014.

<sup>123</sup>Diario Jujuy al Momento, Argentina, 10/10/2014.

<sup>124</sup>Portal Jujuy Online, Argentina, 29/12/2015.

territoriales que dejaron al primero sin salida al océano Pacífico<sup>125</sup>. A esto, se suma el hecho de que la ley básica de relacionamiento internacional de las entidades territoriales autónomas de Bolivia (Ley N° 699), en su artículo 11, establece que los departamentos sólo podrán suscribir compromisos con unidades subestatales de otros Estados con los que Bolivia mantenga relaciones diplomáticas.

En otro plano, *la gestión transfronteriza multilateral* adquirió relevancia a través de los Comités de Integración Fronteriza y de la ZICOSUR.

Tanto **Jujuy**, como **Tarija** y **Tarapacá** participan de distintos Comités de Integración Fronteriza. Por un lado, se encuentra el Comité de Integración Fronteriza La Quiaca (Argentina) – Villazón (Bolivia), integrado por la provincia de Jujuy y el departamento de Potosí. En la misma frontera argentino-boliviana, el departamento de Tarija participa de dos Comités: el Comité de Integración Aguas Blancas (Argentina) – Bermejo (Bolivia), y el Comité de Integración de Salvador Maza (Argentina) – Yacuiba (Bolivia), en ambas instancias junto a la provincia de Salta. Por último, en la frontera argentino-chilena, se destaca el Comité de Integración NOA-Norte Grande, el cual se integra por las provincias argentinas de Jujuy, Salta y Tucumán, y las regiones chilenas de Tarapacá y Antofagasta.

Es necesario destacar que, muchos de los temas abordados por las USDPs en la gestión transfronteriza multilateral, sobre todo en los Comités de Integración Fronteriza, requieren de la intervención de los Estados. Esto se debe a que las temáticas habituales de la convivencia fronteriza son además, competencia del Estado central, por lo cual siempre hay participación o presencia del mismo<sup>126</sup>. En este caso, las gestiones transfronterizas requieren que los Estados y las USDPs trabajen de forma coordinada frente a sus pares externos. Por tanto, en su participación multilateral dentro de los Comités de Integración Fronteriza, las USDPs concurren en coordinación con organismos del Estado, sobre todo las Cancillerías y Ministerios del Interior. De hecho, los

---

<sup>125</sup> Pinochet (Chile) y Banzer (Bolivia) restablecieron las relaciones diplomáticas en 1975 y dispusieron negociar una salida al mar para Bolivia. Sin embargo, el Tratado de Lima entre Perú y Chile especificaba que este debía consultar a Perú antes de conceder cualquier territorio que antes fueron peruanos a un tercero (es decir, en ese entonces región de Tarapacá). El acuerdo se frustró Bolivia rompió relaciones diplomáticas con Chile otra vez en 1978, manteniendo a partir de esa fecha solamente relaciones consulares

<sup>126</sup> Los temas de vinculación fronteriza que son abordados por la provincia en su gestión transnacional se vinculan a la seguridad en zonas de frontera, migraciones, controles aduaneros, controles fito y zoonosanitarios, entre otros. Estos temas forman parte del cúmulo de competencias que las provincias argentinas han cedido para el control y resguardo del Estado, y que figuran en los artículos 125 y 126 de la Constitución Nacional.



Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados son los coordinadores generales de los Comités de Integración Fronteriza y los encargados de convocar a los organismos estatales intervinientes según su competencia y de velar por el cumplimiento de los acuerdos que de esos encuentros emanen<sup>127</sup>.

Al analizar la actuación de las USDPs en el Comité de Integración La Quiaca-Villazón durante el periodo 1994-2015, salen a la luz algunas debilidades de la gestión transfronteriza multilateral. Si bien se observa que cada reunión anual finaliza con actas de acuerdo en temas específicos (infraestructura, desarrollo social, salud, educación, comercio, entre otros), no se pueden corroborar el cumplimiento de las resoluciones pactadas. En varias ocasiones, las resoluciones de las actas no son ejecutadas por las partes y el mismo tópico vuelve a aparecer en el temario de la reunión del año siguiente (Entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2016).

Idéntica situación ocurre en los Comités de Integración de Aguas Blancas – Bermejo y Salvador – Maza Yacuiba. Se trata de instancias en que los temas son repetidos reunión tras reunión y no hay continuidad en el cumplimiento de lo acordado. No obstante, existieron grandes avances respecto al control sobre el ingreso y egreso de mercaderías por pasos no habilitados, como consecuencia de acciones de cooperación en materia de seguridad entre las autoridades de ambos países (Entrevista a funcionario del gobierno de Tarija, 2016).

La realidad de la frontera argentino-chilena es muy diferente de la frontera argentino-boliviana, y así lo refleja el trabajo del Comité de Integración NOA-Norte Grande. En este espacio las resoluciones de las actas sí parecen seguir un camino de evolución. Las áreas de infraestructura, comercio e industria, y turismo son las más dinámicas en cuanto a las actividades propuestas y llevadas a cabo. En estas reuniones se destaca el interés por fortalecer la infraestructura vial del Sistema Jama durante el periodo 1998-2008. Y, a partir del año 2009, las acciones se encaminan a la promoción del intercambio turístico y el comercio de productos agrícolas argentinos hacia Chile (Entrevista a ex funcionaria del Gobierno de Jujuy, 2016).

Otra esfera de gestión transfronteriza multilateral es la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR). De este proceso de integración

---

<sup>127</sup> Así lo señalan el Acuerdo de Establecimiento de los Comités Fronterizos Argentino – Boliviano de 1987, y el Reglamento de Funcionamiento de los Comités de Integración Fronteriza entre Argentina y Chile de 2011.

subregional<sup>128</sup> participan las tres USDPs bajo estudio, a las que se suman otras unidades subestatales de Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Paraguay y Bolivia. Este espacio subregional tiene como fin generar un mercado interno que autoabastezca a las unidades subestatales que lo integran y, en un futuro, poder consolidar la producción subregional con miras a colocar los productos en otros mercados, a través de los puertos de los océanos Pacífico y Atlántico, desarrollando los corredores bioceánicos.

El análisis de la gestión transfronteriza multilateral a través de la ZICOSUR requiere tener en cuenta que, como proyecto de integración subregional, aún se encuentra en proceso de formación. Si bien han sido muchos los esfuerzos subestatales para su consolidación, no puede evidenciarse que se trate de un bloque subregional integrado. Esto ocurre porque no todas las unidades subestatales que lo componen desempeñan una participación constante, a pesar de las reuniones anuales planificadas. Sin embargo, la ZICOSUR ha conseguido efectivizar algunas medidas relativas a temas educativos<sup>129</sup> y otras tendientes a mejorar la infraestructura de conexión a través de los corredores bioceánicos que lo atraviesan. El consenso sobre la necesidad de fortalecer la conectividad territorial multimodal entre los miembros de la ZICOSUR ha permitido que las USDPs movilicen a sus respectivos Estados para obtener financiamiento y, así, optimizar la infraestructura en sus territorios. La infraestructura es un tema estratégico para las USDPs que se abordará más adelante, en las temáticas de la gestión transnacional.

Asimismo, se observa que muchos temas de interés trabajados en la gestión transfronteriza multilateral, han sido profundizados a través de la gestión transfronteriza bilateral. Este ha sido el caso de la promoción del intercambio comercial entre Tarapacá y Jujuy, y el establecimiento de conectividad aérea. Ambos temas surgieron tanto en el Comité NOA-Norte Grande como en la ZICOSUR, pero fueron gestionados de forma directa a través del vínculo bilateral entre las USDPs. De esta manera, cuando las USDPs no encuentran consenso en los espacios multilaterales, recurren a la estrategia bilateral para efectivizar un interés concreto.

---

<sup>128</sup>A los efectos de la presente investigación se emplea el término “subregión” en referencia al conjunto de unidades subestatales de distintos Estados que conforman un bloque subregional, reservando el término “regional” para los procesos que involucran a Estados tales como MERCOSUR, Unión Europea, UNASUR, etc.

<sup>129</sup>Uno de los avances más significativos de ZICOSUR ha sido el sistema de movilidad universitario a través de la conformación de una red de universidades de la subregión. Esta integración logró ser efectiva mediante la Reunión de la ZICOSUR Universitaria, una reunión anual que se realiza independientemente de los otros encuentros de la región y que nuclea a los rectores de las universidades de la región, de gestión pública y privada.

*b) La gestión intra-estatal.*

En el caso de **Jujuy**, la gestión intra-estatal atravesó diferentes momentos entre los años 1994 y 2015.

Desde la década del 1990, la provincia se abocó a desplegar gestiones en pos de concretar el “Sistema Jama”. Este proyecto consistió en la finalización de las obras de infraestructura vial (asfalto y señalética) de la ruta por el Paso de Jama, y la finalización de las obras del Complejo de Jama, donde trabajarían los servicios de frontera (gendarmería nacional, migraciones, SENASA, etc.). Para ello, la provincia recurrió al Estado en innumerables ocasiones a fin de obtener las aprobaciones correspondientes para la realización de las obras en jurisdicciones nacionales, y para obtener financiamiento<sup>130</sup>. En este sentido, se observó un trabajo coordinado entre los Ministerios del Interior, Infraestructura y Relaciones Exteriores con los organismos del gobierno provincial (Ministerio de Infraestructura y Ministerio de Producción, y sus dependencias).

El trabajo de coordinación no finalizó con las obras de infraestructura, prosiguiendo en la actualidad a efecto de garantizar las condiciones que permitan el trabajo de los servicios de ambos países en el Complejo Integrado. Esta coordinación Estado-USDP ha pasado por momentos de tensión respecto de la administración del Complejo. Así por ejemplo, la provincia estuvo a cargo del servicio de conexión a Internet en el Complejo hasta el año 2012, que fue transferido al Ministerio del Interior. Pero una serie de problemas burocráticos provocaron la suspensión del servicio por falta de pago, hecho que motivó a que los organismos chilenos amenazaran con retirarse del Complejo dado a que no podían garantizar el correcto ejercicio de sus funciones (Entrevista a ex funcionario del gobierno de Jujuy, 2016).

Otro antecedente de la gestión inter-estatal de Jujuy fue la ejecución del “Plan Maestro Argentino-Boliviano” en la frontera con Bolivia. En el año 2006, el Estado argentino y el Estado boliviano solicitaron un estudio a la Corporación Andina de Fomento (CAF), para elaborar el “Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo Binacional”. El mismo tuvo como objetivo la formulación de una visión estratégica de integración y desarrollo de la región compuesta por las provincias de Salta y Jujuy, y los departamentos de Potosí y Tarija. Para ello se fijaron proyectos en materia de desarrollo económico-productivo, integración física, y desarrollo social y ambiental sostenible.

---

<sup>130</sup>Un ejemplo de ello fueron las gestiones de la provincia a través de la Secretaría de Planificación de la Provincia de Jujuy ante el Ministerio del Interior y Transporte para la aprobación de las obras edilicias del Complejo de Jama, destinadas al uso del personal que preste servicio en el Paso Internacional de Jama.

Este plan de actuación coordinada entre Estados y USDPs definió tres tipos de intervención: acciones binacionales integradas, acciones binacionales coordinadas y acciones nacionales (Resumen ejecutivo del Plan Maestro Fronterizo Argentina-Bolivia, 2009). Las acciones binacionales integradas involucraron decisión y actuación binacional unitaria, puesto que incidían sobre el territorio de ambos países. Las acciones binacionales coordinadas requirieron la armonización de decisiones sobre proyectos a desarrollar en ambos países, pero una vez coordinados, se realizaron por las autoridades e instituciones competentes en cada uno de los países. Por último, las acciones nacionales fueron directamente asumidas, desarrolladas y gestionadas por las instituciones nacionales competentes.

Otro foco de tensión se dio en el año 2013 con la descentralización funcional del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria<sup>131</sup> (SENASA), organismo nacional de control sanitario de la producción, exportaciones e importaciones de productos animales y vegetales en Argentina. A partir de ese año, el Estado fortaleció al SENASA mediante un proceso de regionalización con descentralización operativa. Para ello se crearon 15 centros regionales, en puntos estratégicos del país. Al momento del establecimiento de la unidad NOA del SENASA, Jujuy, Salta y Tucumán se disputaron la sede. Las gestiones de la provincia ante el Estado para contar con la sede regional en Jujuy, no prosperaron frente a los intereses salteños y tucumanos. Finalmente, el Estado resolvió que la sede NOA se estableciera en Salta y que desde allí, coordinara los controles para las tres provincias.

También en el 2014 se produjo un momento de tensión entre las relaciones de la provincia con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta situación ocurrió como consecuencia del envío de donaciones que la provincia realizó a los damnificados del terremoto sucedido en la región de Tarapacá<sup>132</sup>. Las donaciones organizadas por la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de Jujuy fueron recibidas por la gobernación del Loa (Tarapacá). Si bien el hecho no parecía trascendental, produjo un descontento en el Ministerio de Relaciones Exteriores, puesto que el organismo nacional ya había tomado contacto con su homólogo chileno, desestimando el envío de

---

<sup>131</sup> Las principales funciones del SENASA estuvieron enfocadas a la importación y la exportación; luego siguió un progreso a nivel nacional en donde el Estado se fue dando distintas estructuras administrativas para atender nuevas problemáticas e incorporó la producción agroalimentaria con tránsito federal destinada al mercado interno. Uno de los temas centrales es evitar la transmisión de enfermedades fito y zoonositarias de países extranjeros, a través las fronteras, que no están reconocida como existentes en el país. Uno de los ejemplos más recurrentes es el problema de la aftosa.

<sup>132</sup> Diario Página Central, Argentina, 11/04/2014.

donaciones desde Argentina (Entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2016). El hecho demostró intereses contradictorios entre la política exterior y la gestión transnacional subestatal; y, pese a que constitucionalmente prevalece la política general del Estado, en la praxis la provincia actuó siguiendo al margen.

Respecto del departamento de **Tarija**, la gestión intra-estatal también sufrió vaivenes en el periodo comprendido entre los años 2009-2014. En particular luego de las reformas políticas y el establecimiento de las autonomías departamentales en el 2008, la relación entre Tarija y el Estado central tuvo momentos de tensión manifiesta.

Los focos de conflicto se debieron principalmente al diseño de políticas sobre hidrocarburos encabezada por el Estado. La nueva política económica de redistribución conllevó a diferencias y pujas entre el departamento y el Estado central. Si bien el gobierno del MAS se comprometió con la expansión de las industrias extractivas en Tarija, el problema fue la redistribución de las ganancias. El proyecto del Estado plurinacional fue incrementar las extracciones gasíferas para reducir las desigualdades territoriales entre los departamentos (Hinojosa et al., 2015). De esta forma los ingresos generados por la extracción del gas se redirigieron a otras regiones con menos recursos financieros y también hacia el Estado central.

En este proceso de redistribución de ingresos, el Estado central buscó imponer su visión sobre el espacio nacional y la forma en cómo éste debe ser gobernado (Humphreys y Bebbington, 2012). Esta política del gobierno central encontró oposición de las élites subestatales que vieron afectados sus intereses.

A pesar de ello, se han dado instancias de cooperación en los años posteriores. Las mismas se han evidenciado en la apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores a la gestión transnacional de Tarija, incorporando al departamento a proyectos de cooperación triangular con Argentina y Alemania, entre otros. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores trabajó junto al departamento en la identificación de proyectos prioritarios, enmarcados en el Plan Maestro de Integración Fronteriza entre Argentina y Bolivia. Otro aspecto relevante para la conciliación de los intereses entre el Estado y la USDP, fue la decisión política de nombrar como Director de Cooperación Internacional de Tarija a un funcionario de carrera diplomática que contribuyó al acercamiento y coordinación entre la política exterior boliviana y las acciones de gestión transnacional del departamento en el año 2013.

En cambio, las relaciones entre la región de **Tarapacá** y el Estado chileno durante el periodo 1991-2014, tienen otra naturaleza. No se observan periodos de tensión

en la vinculación entre la región y el Estado, pero sí hay evidencias de momentos en los que la relación es más estrecha y coordinada que en otros.

El momento de mayor tensión entre ambos actores se da a partir del 2005, año en el que el poder ejecutivo nacional envía al Congreso un proyecto para la creación de una nueva región al norte del país, que dejaba a Tarapacá sin los territorios ubicados al norte. Así, luego de la aprobación del Congreso, se crea la región de Arica y Parinacota en el año 2007.

Fuera del momento de tensión antes mencionado, se evidencia que la relación Estado-USDP posee mayor fluidez a medida que avanzan las instituciones de comunicación y coordinación entre la región y el Estado respecto de la gestión transnacional.

Las vinculaciones entre el Estado chileno y la región respecto de la gestión transnacional subestatal, se producen de forma esporádica y para el tratamiento de temas específicos entre 1991 y 2000. Entre ellos, en las instancias preparatorias del Comité de Integración Fronteriza NOA-Norte y Grande y en temas relativos a los Pasos fronterizos. No obstante, en el año 2000, el Estado crea la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), dentro de la esfera del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. La DICORE (cuyas funciones fueron detalladas en el Capítulo III) propició un diálogo constante con las regiones, sirviendo de nexo entre el Estado y Tarapacá.

A partir de su nacimiento, la DICORE cooperó con la región a través de la capacitación de los recursos humanos regionales, proporcionó asistencia especializada y apoyo institucional a la participación en ferias internacionales, reuniones bilaterales, encuentros de comités de integración fronteriza y en la ZICOSUR (Entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2016).

A su vez, la DICORE promovió el conocimiento de los objetivos y aspectos más relevantes de la política exterior chilena, para que la gestión transnacional de la región fuese en concordancia. Y además, como órgano del Estado, la DICORE puso en comunicación a la región con las embajadas chilenas cada vez que la región emprendía una misión al exterior.

Es importante destacar que, dando cumplimiento a una de las acciones estratégicas del Estado, como es la apertura de mercados internacionales, la DICORE coordinó y colaboró con las delegaciones empresariales de Tarapacá en la búsqueda de oportunidades en el exterior, la firma de acuerdos, convenios, protocolos, etc. Así por ejemplo, el organismo formó parte de las actividades de promoción de los puertos

tarapaqueños que tuvieron lugar en las provincias argentinas de Salta y Jujuy en el año 2015. En este sentido, la DICORE, informaba a la Embajada de la República de Chile en Buenos Aires, los itinerarios, programas y objetivos a cumplir, como asimismo la nómina de autoridades regionales asistentes (Entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2016).

De esta forma, esta instancia intermedia entre el Estado y la USDP que representa la DICORE, es generada por iniciativa del propio Estado y conduce a la conciliación entre las acciones de ambos actores. La DICORE informa e instruye sobre los lineamientos de la política exterior del Estado y Tarapacá planifica y ejecuta su gestión transnacional en base a ese marco.

### *c) La gestión global.*

En la provincia de **Jujuy**, los antecedentes de gestión global luego de la reforma constitucional de 1994 datan del año 1996, momento en que la provincia suscribe un convenio de cooperación técnica y económica con el gobierno de Israel. Este acuerdo, firmado por el gobernador de la provincia y el embajador del Estado de Israel, se instrumentalizó mediante un programa de trabajo de modernización de las cooperativas en Jujuy (Anexo N° IV).

Posterior a ese acuerdo, la gestión global de la provincia se basó en la recepción de visitas diplomáticas propiciadas por Cancillería a través de la Dirección de Asuntos Institucionales y el Programa Federal de Cooperación (Entrevista a funcionaria de Cancillería argentina, 2016). Estas visitas, sin embargo, no llegaron a materializarse en actividades concretas entre los actores involucrados.

Recién en 2008, la provincia toma contacto con el Departamento de la Vienne (Francia) en un encuentro propiciado por Cancillería a través del Programa Federal de Cooperación. Mediante el mencionado programa, las Cancillerías de ambos países promovieron espacios de trabajo en provincias argentinas y departamentos franceses (Entrevista a funcionaria de Cancillería argentina, 2016). Así, Jujuy firma con el Departamento de la Vienne un acuerdo de cooperación en el año 2012 y lo ratifica en 2014 (Anexo N° V). Los acuerdos firmados se instrumentalizan en varias acciones concretas de cooperación llevadas a cabo en ambos territorios<sup>133</sup>. Fuera de la gestión de

---

<sup>133</sup>A partir de 2013 el acuerdo ratificado entre la provincia de Jujuy y el Departamento de la Vienne se materializó en acciones concretas: el intercambio técnico entre médicos residentes en las especialidades de enfermedades infecciosas y neonatología de alta complejidad, la capacitación de los agentes del SAME en

cooperación descentralizada con este departamento francés, no se observan otras experiencias con las mismas características. No obstante, se destaca el trabajo de la provincia por profundizar esta relación bilateral y diversificar el trabajo con el departamento de la Vienne en diferentes áreas de interés común.

Además, existen registros de acciones relativas a la producción energética y a la explotación de recursos mineros. En cuanto a la producción energética, se observa la gestión provincial dirigida a proyectos energéticos a partir de los desechos de la producción agrícola y, para eso, se ha relacionado con la India (2013 y 2014) y con organizaciones de la sociedad civil italianas (2014). Jujuy también ha desplegado acciones de vinculación con Estados claves-como China, Japón y Corea del Sur- para captar inversiones hacia el sector minero, específicamente con miras a la producción de carbonato de litio. En referencia a estos últimos, Jujuy propició visitas diplomáticas con el fin de poner en contacto a inversores con contrapartes locales, promoviendo el acercamiento entre distintos actores que luego diera lugar a una articulación entre el gobierno provincial, el sector privado y la academia. Como producto de esta estrategia, se destaca la creación de una empresa estatal provincial específica para trabajar este vínculo<sup>134</sup>, y más tardíamente, en el año 2017, la creación del Instituto del Litio<sup>135</sup>. Esto desembocó en la llegada de inversiones para dos plantas de carbonato de litio y un proyecto de producción de energía solar en los años posteriores.

En **Tarija**, los primeros antecedentes de *gestión global* durante el periodo 2009-2014 aparecen documentados a través del trabajo concretado con la comunidad autónoma de Andalucía. En el año 2012 Tarija firmó un acuerdo de cooperación para el desarrollo

---

el servicio de emergencias del departamento francés, la especialización de cocina andina y gastronomía molecular para chefs de ambas partes, y el intercambio de experiencias de productores vitivinicultores (Entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2016).

<sup>134</sup>Una de las políticas provinciales para incrementar las medidas de promoción a las inversiones y a la vez maximizar los beneficios de la explotación minera, fue la creación de la empresa estatal JEMSE “Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado”, a través del decreto N° 7626/11, ratificado por la ley N° 5676 del mismo año. Esta medida tuvo por objeto crear una unidad de negocios del Estado provincial con capacidad de negociación, asociación y comercialización que el Estado provincial en su calidad de tal, no posee (Juste, 2017: 218-219).

<sup>135</sup>Bajo la gobernación de Gerardo Morales, en agosto de 2017, se inaugura el Centro de Desarrollo Tecnológico “Gral Manuel Savio”, más conocido como el “Instituto del Litio”. El mismo se encuentra compuesto por tres ámbitos de desarrollo científico- tecnológico: el Instituto de Datación y Arqueometría de Jujuy (INDyA), el Centro de Investigación y Desarrollo en Materiales Avanzados y Almacenamiento de Energía de Jujuy (CIDMEJu) y el Instituto Jujueño de Energías Renovables y Eficiencia Energética. Este esfuerzo y coordinación de actores tiene como objeto la articulación de la ciencia, Estado y el sector privado, con el fin de que la producción de litio no termine en una actividad extractiva y primaria, sino que pueda dotársele de valor agregado en la provincia.



económico local con la comunidad andaluz (Entrevista a funcionario del gobierno de Tarija, 2016). Sin embargo, más que un accionar propio de gestión transnacional, este tipo de vinculación representa una respuesta a un estímulo de contacto proveniente de Andalucía, y canalizado a través de la Cancillería boliviana.

No obstante, las acciones de gestión global más frecuentes entre los años 2009-2014 se visualizan en la vinculación de Tarija con algunos Estados. Así, se observan contactos con países como Alemania, Argentina, Holanda, Suiza, España, Italia y Japón.

Este tipo de vinculación emplea estrategias coordinadas con el Estado boliviano y también estrategias propias, por iniciativa del departamento. En algunas ocasiones, Tarija actúa conjuntamente con el gobierno central boliviano en proyectos de cooperación triangular, tal es el caso de la gestión de recursos hídricos y energéticos para la vitivinicultura con Alemania y Argentina iniciado en el año 2013 y ejecutado en el año 2017<sup>136</sup>. En cambio, en otros casos recurre a la acción bilateral, como por ejemplo en los proyectos de manejo de agua y riego con la agencia de cooperación alemana<sup>137</sup> (2009 y 2014) o el tratamiento de aguas residuales con el gobierno de Holanda<sup>138</sup> (2011). Otras veces, el departamento actúa en el marco de programas con las oficinas de cooperación de Estados extranjeros con sede en Bolivia, como es el caso de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), la Agencia de Cooperación Italiana y la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo (AECID).

La gestión global empleada como modalidad para la inserción internacional de Tarija, va de la mano con el perfil de Bolivia como Estado que persigue la captación de recursos de la cooperación para el desarrollo. Es por ello que se observa el acompañamiento del Estado boliviano en algunas acciones relacionadas con el acceso a los servicios básicos, y la mejora de las condiciones de producción agrícola y el acceso al sistema de salud. Todos estos temas tienen impacto directo para el desarrollo local del departamento (Entrevista a funcionario del gobierno de Tarija, 2016).

La cooperación internacional en Bolivia ha sido tradicionalmente gestionada a través de actores de diferente naturaleza. Las instituciones multilaterales, como los bancos de desarrollo; las agencias de cooperación bilateral, compuestas por los países amigos que están presentes en Bolivia; las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Bolivia; y también de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo

---

<sup>136</sup>Portal Cooperación Sur-Sur, Argentina, 17/03/2017.

<sup>137</sup>Portal de la región Sur de Bolivia, Bolivia, 24/03/2009.

<sup>138</sup>Diario El País, Bolivia, 27/04/2011.

(CTPD). Cada uno de estos actores han provisto de distintos tipos de apoyo, financiero o técnico, principalmente destinado al desarrollo del país. A partir del vínculo entre los actores antes mencionados y el Estado boliviano, la cooperación se descentraliza y trabaja de forma articulada entre ambos niveles de gobierno. Sin embargo, este perfil de Estado receptor de cooperación internacional sufrió un viraje en el año 2013, momento en que el presidente Morales expulsa del país a la agencia de cooperación estadounidense<sup>139</sup>. A partir de este suceso, el gobierno impulsa y privilegia las acciones de cooperación Sur-Sur y con países aliados como China, Rusia e Irán, por sobre la ayuda de organismos internacionales y agencias de cooperación extranjeras.

Por último, la región de **Tarapacá** presenta acciones de gestión global con diferentes actores con los que se relaciona por iniciativa propia o a través del contacto propiciado por el Ministerio de Relaciones Exteriores chileno.

La inserción internacional de la región a través de acciones de gestión global, son poco frecuentes en comparación con Jujuy y Tarija. No abundan evidencias de que Tarapacá se vincule de manera directa con Estados centrales extranjeros u otros tipos de actores de forma directa. Este tipo de vinculación se canaliza a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile que descentraliza los contactos hacia las regiones, según los intereses imperantes. Este rasgo guarda relación directa a la organización unitaria del Estado chileno y la reserva de las gestiones de esta naturaleza para el Estado central a través de sus órganos de gobierno.

Así por ejemplo, una de las acciones de gestión global observable, es la participación de Tarapacá en la Red Interregional para la Cooperación y la Integración Latinoamericana desde 2007, en la que se producen intercambios de experiencias y técnicos con regiones italianas.

La región también participa de la asociación global *Cities Alliance* desde el año 2012. *Cities Alliance* trabaja en torno al Banco Mundial y ONU Hábitat, siendo su objeto impulsar medidas que conlleven al cambio urbano y convertir las regiones en áreas de desarrollo sustentable. En este marco, Tarapacá se posicionó como uno de los territorios

---

<sup>139</sup>Acusada de conspiración, Morales obligó al retiro de la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos (USAID) de Bolivia, institución que desarrollaba programas de cooperación desde la década de los sesenta. Al igual que en el año 2008 Morales declaró persona no grata al embajador estadounidense, Philip Goldberg, acusado de conspirar contra su Gobierno.

ejemplo de Chile, cuyas políticas públicas se orientan a cumplir con objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas para el año 2030<sup>140</sup>.

En consecuencia, se distingue que la gestión transnacional de las USDPs adquiere diferentes modalidades para superar la doble dependencia que significa la inserción en la doble periferia.

Para Jujuy, Tarija y Tarapacá, la gestión transfronteriza cobra importancia en cuanto representan el primer ámbito de inserción de las USDPs. En este espacio, las USDPs priorizan la vinculación con sus pares fronterizos, buscando maximizar los beneficios de la vecindad y la solución de los problemas que derivan de esta situación.

Como característica de la subregión geográfica que incluye a las USDPs objeto de esta investigación, se destaca por concentrar a numerosas unidades subestatales que se encuentran en situación de doble periferia creando un espacio/mapa virtual común en el que despliegan políticas de interés común (Anexo N° XII). Este es un factor, que sin dudas ha propiciado la integración subregional, y creado un espacio de problemas comunes a solucionar, y metas por alcanzar.

Por otro lado, muchas veces la gestión transfronteriza incluye el abordaje de temas propios de la agenda del Estado, como son los migratorios, la seguridad fronteriza, de aduanas, entre otros. Por este motivo, para la gestión transfronteriza las USDPs despliegan su accionar en coordinación con el Estado.

### ***3. La temática de la gestión transnacional de las USDPs***

En cuanto a las temáticas abordadas por **Jujuy** en el despliegue de su gestión transnacional, se observan tres periodos marcados por distintos intereses.

Durante el periodo 1994-2008, la gestión transnacional de la provincia es incipiente, hecho que se demuestra en los escasos contactos basados en la recepción de delegaciones extranjeras por parte de las autoridades jujeñas y visitas protocolares propiciadas por Cancillería. En este espacio temporal se destaca, en 1996, la suscripción

---

<sup>140</sup>Portal Made for Minds, Alemania, 26/01/215.

del acuerdo de cooperación económica con el Estado de Israel, que se instrumentalizó en un programa de capacitación a las cooperativas de la provincia.

Luego, en el año 2003, la provincia firma un acuerdo con la Xunta de Galicia de España, en relación al ámbito educativo. Al año siguiente, en 2004, Jujuy suscribe un acta de entendimiento con el departamento de La Paz (Bolivia), sobre cooperación cultural y educativa. También en este periodo se abordan cuestiones vinculadas con el tráfico fronterizo, el control migratorio y el asfalto de caminos en la frontera con Bolivia, cobrando importancia la relación con unidades subestatales transfronterizas como Tarija y Potosí (Bolivia). En 2004, el gobernador Fellner visita China como miembro de la delegación presidencial.

En cuanto a su participación en el comercio internacional, para el año 1994 la provincia exportaba tabaco sin procesar, azúcar y legumbres (porotos), siendo los principales mercados de destino Estados Unidos, Brasil y Alemania. Al finalizar ese año, las exportaciones alcanzaron 156 millones de dólares estadounidenses. Posteriormente en el año 2008, el tabaco continuó siendo el principal producto exportable junto al azúcar, pero el plomo desplazó a las legumbres. Los principales mercados al finalizar este periodo fueron Brasil, Chile y Paraguay, fuera de los cuales también se destacó Bélgica como destino. Hacia finales de 2008, las exportaciones alcanzaron 322 millones de dólares estadounidenses (DiPEC, 2017).

El segundo periodo abarca desde 2008 hasta 2013. Esta etapa se inicia con la creación de la Secretaría de Desarrollo PyME e Integración Regional, a raíz de la cual el diálogo de la provincia con Cancillería se torna más fluido y adquiere mayor institucionalidad<sup>141</sup>. Desde el año 2008, Jujuy participa activamente en todas las comisiones de los Comités de Integración Fronteriza con Chile y Bolivia<sup>142</sup>, donde la actividad se centra en la cooperación en temas de seguridad, control migratorio e infraestructura en zonas de fronteras. Además, la provincia empieza una participación proactiva en el proceso de integración subregional de la ZICOSUR<sup>143</sup>, en donde el interés

---

<sup>141</sup>La creación de la Secretaría de Desarrollo PyME e Integración Regional es un hecho altamente significativo para la institucionalidad de la gestión transnacional de Jujuy. Antes de su existencia, el contacto de referencia para la gestión transnacional era un funcionario designado por el gobernador, que cumplía además otras funciones. Podía tratarse del secretario de la gobernación, el jefe del gabinete de ministros, un ministro en particular, etc.

<sup>142</sup> Jujuy participa del Comité NOA-Norte Grande, en donde intervienen las provincias noroeste argentino y las regiones de Antofagasta y Tarapacá por Chile. Además, Jujuy participa del Comité de Integración La Quiaca - Villazón, en donde la provincia trabaja en forma conjunta con el departamento de Potosí (Bolivia).

<sup>143</sup>La ZICOSUR se conformó en el año 1997 por cinco regiones chilenas, diez provincias argentinas, tres estados brasileños, seis departamentos bolivianos, diecisiete departamentos paraguayos y cuatro regiones

jujeño se centra en la promoción comercial de la producción y la difusión de sus atractivos turísticos.

En el año 2011, Jujuy inicia su participación en las reuniones anuales del Grupo Técnico Invernal del Norte (GTI - Norte). El GTI-Norte depende del Grupo Técnico Mixto y consiste en una reunión bilateral anual entre Chile y Argentina, orientada a garantizar la operatividad de los Pasos Fronterizos durante la temporada invernal (Entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2016). El GTI está constituido por representantes de las Cancillerías, las direcciones de Vialidad y los diferentes organismos competentes en el control de fronteras (Aduana, Gendarmería, SENASA, entre otros) de ambos países. A fin de perfeccionar los procedimientos de coordinación entre los organismos que trabajan en los pasos, las Cancillerías de Argentina y Chile decidieron en 2011 la creación de un Grupo específico para los Pasos Fronterizos de Jama, Sico, San Francisco y Pircas Negras, surgiendo así el GTI-Norte<sup>144</sup>.

A finales de 2013, la creación de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales es acompañada de una diversificación temática de la gestión transnacional y comienzan a visualizarse acciones más concretas. Un ejemplo de ello son las gestiones de cooperación descentralizada con el Departamento de la Vienne (Francia), iniciadas a partir de la firma del Acuerdo de Cooperación en el año 2012 y ratificado en 2014<sup>145</sup>. Si bien el primer acuerdo fue firmado previamente a la creación de la Secretaría, fue a partir de ésta que el acuerdo se consolida en acciones de intercambio técnico para el área de salud, gastronomía, turismo y vitivinicultura. Los intercambios se institucionalizan y las unidades subestatales presentaron un proyecto de desarrollo turístico y vitivinícola para ambos territorios, financiado por los Ministerios de Relaciones Exteriores francés y argentino.

En esta tercera etapa, los temas vinculados a la seguridad fronteriza y migración se continúan trabajando en los Comités de Integración Fronteriza, en articulación con los Estados centrales. En la ZICOSUR, la participación de Jujuy suma un nuevo interés, incorpora al sector privado de forma activa y se expande a la promoción comercial y

---

peruanas. Su objetivo es “Fortalecer el concepto de Integración, en la aceptación de que éste es el mecanismo adecuado para ampliar los mercados comerciales, con la consecuente alza de la productividad, optimización de los beneficios y la utilización de un espacio en común” (ZICOSUR, s/f).

<sup>144</sup>Es prioridad del GTI del Norte tomar conocimiento del estado de situación de cada uno de los Pasos y, en consecuencia, definir el Plan Operativo Invernal, y del Plan de Emergencia Vial que describen las acciones durante el periodo invernal; y el procedimiento a seguir por los coordinadores ante la eventualidad de un corte en los citados Pasos Fronterizos.

<sup>145</sup>Ver Anexo N° XI.

turística, apoyando el fortalecimiento del Corredor Bioceánico del Trópico de Capricornio (del cual el Paso Internacional de Jama forma parte).

Otro aspecto que se destaca es el acompañamiento del gobierno de la provincia a emprendimientos productivos de origen privado. Cobran importancia, los proyectos de explotación de carbonato de litio de las empresas Sales de Jujuy S.A.<sup>146</sup> y EXAR S.A.<sup>147</sup>. En este sentido, el rol principal de Jujuy fue asociarse a través de la empresa provincial JEMSE (Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado)<sup>148</sup> para obtener financiamiento externo y participar de las ganancias producidas por la explotación, al margen de las regalías mineras. Para las USDPs, la inversión extranjera representa un instrumento diferenciador y potenciador que les permite emprender proyectos productivos mientras asimila técnicas y tecnologías. En el caso específico de la minería, se requieren inyecciones importantes de capital para que un proyecto minero obtenga niveles considerables de producción rentable y se puedan expandir los beneficios al desarrollo local (Contrera et al., 2011).

Asimismo, en el tercer periodo se destaca el desarrollo de energías alternativas. En 2014 Jujuy promociona el proyecto de potencialidades para el bioetanol en el Cónclave de Negocios India – LAC (Latinoamérica y El Caribe)<sup>149</sup>. En el mismo año, la provincia recibe una misión de inversores de Italia enfocada en el potencial forestal jujeño para la producción de energía a partir de la biomasa<sup>150</sup>. Además, el gobierno subestatal acompaña los proyectos mineros de producción de litio en misiones a Japón, China y Corea del Sur, en la búsqueda de captación de inversiones.

Otra temática trabajada ha sido la financiación internacional, aunque ésta no siempre se ha canalizado por el órgano de gobierno para la gestión transnacional. En el

---

<sup>146</sup>El Salar de Olaroz se ubica en el Departamento de Susques (provincia de Jujuy) en la zona de puna o desierto, a 4.540 metros sobre el nivel del mar. El proyecto iniciado en 2009 demandó una inversión de 330 millones de dólares estadounidenses, gestionado por un grupo inversor que conformó un *joint venture* del cual participaron: la automotriz japonesa Toyota (a través de su empresa abastecedora Toyota Tsusho Corp) con el 25% del capital; la empresa australiana Orocobre, que opera en Jujuy a través de la empresa Sales de Jujuy S.A. participó con el 66,5%; la empresa minera estatal de la provincia de Jujuy, JEMSE (Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado), participó con el 8,5%.

<sup>147</sup>La inversión para el proyecto en el salar de Olaroz-Cauchari se originó luego de un convenio de cooperación firmado entre la empresa Lithium Americas Corp. junto a su empresa subsidiaria EXAR y la empresa coreana Posco. El documento marcó el inicio de la construcción de una planta piloto en el año 2014 con una inversión inicial de 30 millones de dólares estadounidenses (Castellano y Kloster, 2015).

<sup>148</sup>JEMSE fue creada a través del decreto provincial N° 7626/11. Su creación tuvo por objeto crear una unidad de negocios del estado provincial con capacidad de negociación. A través de JEMSE la provincia participa en las exploraciones y explotaciones referidas a hidrocarburos, minería, y energía, además del comercio industrial que en principio a todo Estado por ley le está vedado.

<sup>149</sup>Diario Jujuy, Argentina, 28/10/2014.

<sup>150</sup> Unidad Para el Cambio Rural (UCAR), Ministerio de Agroindustria de Argentina, 9/10/2014.

2007, la provincia recibió 50 millones de dólares estadounidenses del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), gestionado por el Estado, para un plan de acción inmediata con el objeto de remover la contaminación de plomo proveniente de la actividad minera en la localidad de Abra Pampa. Ésta fue canalizada a través del Ministerio de Medioambiente de la Jujuy<sup>151</sup>. En 2010, se firmó un convenio entre la provincia de Jujuy y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con el objeto de articular un Plan Provincial de Riego para toda la provincia, con financiamiento del BM, BID y la CAF<sup>152</sup>. En 2011 el BID financió el proyecto de infraestructura hídrica para la región del Norte Grande argentino, negociado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, para el territorio jujeño<sup>153</sup>. Más tarde, en el año 2013, la provincia obtiene fondos del Banco Mundial y del BID para la recuperación integral del Complejo Agroindustrial La Esperanza, gestionado a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el Ministerio de Empleo<sup>154</sup>. También en el 2013, la CAF y el BID aprobaron préstamos de 90 y 300 millones de dólares estadounidenses respectivamente, para el Programa de Desarrollo Vial Regional, cuyo objetivo fue contribuir a la dinamización e integración de las actividades productivas regionales, mediante inversiones en infraestructura de rutas en las provincias de Jujuy y Santiago del Estero<sup>155</sup>. En todas las ocasiones, el financiamiento fue acordado por el Estado con los organismos internacionales, y luego descentralizado hacia la provincia (Entrevista con ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2016).

En cuanto a la participación en el comercio internacional, la misma se caracterizó principalmente por la exportación de plata y sus derivados, seguidos por minerales metalíferos, cobre y metales preciosos, y luego por la venta de tabaco sin procesar, legumbres, plomo, cítricos y azúcar. Los principales destinos fueron Bélgica, China, Brasil, Corea, Japón y Canadá, alcanzando los 362 millones de dólares estadounidenses para fines de 2014 (DiPEC, 2017). Durante este último periodo, si se tiene en cuenta los productos exportados, los mercados de destino y las gestiones en la primera periferia

---

<sup>151</sup>Diario Clarín, Argentina, 11/04/2014.

<sup>152</sup>Unidad Para el Cambio Rural (UCAR), Ministerio de Agroindustria de Argentina, 9/10/2014.

<sup>153</sup>La obra consistió en la refuncionalización y mejora del dique derivador Los Molinos y canal Río Grande para la localidad de San Salvador de Jujuy. Contrato de préstamo BID 1843/OC-AR, Proyecto de Infraestructura Hídrica: Programa para el Desarrollo de las Provincias del Norte Grande, 2011.

<sup>154</sup>Diario Jornada, Argentina, 04/10/2013.

<sup>155</sup>Diario Jujuy Al Día, Argentina, 9/12/2013.

Estado-Unidad subestatal, como la presidencia de Jujuy en el nacimiento de la OFEMI<sup>156</sup> (Organización Federal de Estados Mineros), se puede afirmar que Jujuy toma un perfil productivo con énfasis en la minería.

Un tema de trabajo constante que atraviesa el periodo 1994-2015 de la gestión transnacional de Jujuy tiene que ver con la lucha contra el narcotráfico y la situación sanitaria en las zonas de frontera internacional, especialmente en la frontera con Bolivia. Estos temas constituyen mesas de trabajo específicas del Comité La Quiaca-Villazón y reciben la atención de los Estados año tras año. Pero, al margen de los esfuerzos estatales, se han establecido canales de cooperación entre las autoridades de seguridad de Jujuy y Potosí para una comunicación continua respecto de estos temas. En cambio, la cobertura pública de la salud es problema en la frontera, puesto que el único hospital público de La Quiaca se mantiene con un presupuesto y una infraestructura edilicia planificada sólo para la población de ese departamento. No obstante, colapsa por la atención de los habitantes de Villazón (Bolivia) y los pueblos aledaños. A pesar del compromiso de las autoridades tarijeñas por mejorar las condiciones del acceso a la salud en el departamento, este problema no ha tenido solución aun (Entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2016).

Respecto a la frontera con Bolivia, la provincia también trabajó para hacer efectivos los controles por pasos naturales de la cordillera que no están habilitados y, por lo tanto, no cuentan con el control de los organismos oficiales que actúan en resguardo de la frontera (gendarmería, SENASA, migraciones). Estos pasos naturales son vías de proliferación para el narcotráfico, contrabando y trata de personas, enfermedades fito y zoonos sanitarias, entre otros. En particular, el paso conocido como Ciénega de Paicone (Argentina) – Río Mojón (Bolivia). Desde el año 2014, Jujuy solicitó a la Cancillería gestionar las acciones pertinentes para habilitar dicho paso<sup>157</sup>. En la actualidad, las

---

<sup>156</sup>La Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI), nace en el año 2012 nucleando a diez provincias mineras argentinas con el fin de coordinar normas para la explotación minera que propendan a la sostenibilidad ambiental e impulsar acciones que mejoren la actividad en el país. La primera presidencia del nuevo organismo, estuvo a cargo de la provincia de Jujuy, a través del entonces gobernador, Eduardo Fellner.

<sup>157</sup>La provincia ha impulsado diversas reuniones con el intendente de Santa Catalina (departamento provincial en donde se encuentra el paso natural), y con los representantes de los pueblos originarios del lugar, así como con las autoridades de Potosí (departamento boliviano en el que se emplaza Río Mojón) (El Tribuno de Jujuy, Argentina, 4/12/2014).



Cancillerías de ambos países se encuentran deliberando esta posibilidad, sin existir una resolución aún<sup>158</sup>.

En **Tarija**, las temáticas desplegadas a través de la gestión transnacional ocurrieron en una notable sincronía respecto de las áreas que el Estado plurinacional ha definido como prioritarias, a pesar de los momentos de tensión con el Estado central. La gestión transnacional se produjo alrededor de tres temas de interés: infraestructura caminera, salud y agua para consumo humano y riego.

En este contexto, la participación en el comercio internacional a través de la exportación de gas ha sido siempre relevante para Tarija como fuente de ingresos y como nexo con otros actores. No obstante poseer tierras muy productivas, la economía del departamento siempre ha sido dependiente de las ventas externas de gas. La relación de dependencia de Tarija respecto de las exportaciones de hidrocarburos, produjo momentos de conflicto y cooperación con el Estado boliviano. El periodo estudiado entre 2009 y 2014, señala que en el año 2009, producto de las tensiones originadas con la declaración de las autonomías departamentales y la crisis en la relación entre Bolivia y el departamento, las exportaciones de gas cayeron un 36%. Lo mismo sucedió en el total nacional, aunque en menor magnitud. Las exportaciones de gas facturaron 1.967 millones de dólares estadounidenses, siendo que de ese total Tarija participó con 70 % (Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, 2017).

Existe además una simetría entre el crecimiento de las exportaciones del departamento y el Estado. Así, en el año 2011 las exportaciones de Tarija fueron de 2.582 millones de dólares estadounidenses y las de Bolivia, 9.040 millones de dólares. Para el año 2014, Tarija exportó 4.768 millones de dólares, mientras que Bolivia exportó 12.858 millones (Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, 2017). Los destinos tradicionales de la exportación hidrocarburífera de Tarija han sido Brasil y Argentina. El Boletín de comercio exterior de Bolivia, indican que en el año 2014 los países del MERCOSUR fueron el principal mercado para Bolivia, registrando un superávit de 3.629 millones de dólares estadounidenses (Boletín de Comercio Exterior de Bolivia, 2015).

Más allá de los hidrocarburos, Tarija exportó otros productos aunque en montos bajos. Así, en el años 2014 se destacó la exportación de soja con 4.5 millones de dólares,

---

<sup>158</sup> Uno de los motivos por los cuales no existen avances al respecto, es que la apertura de un paso en la frontera entre Argentina, Bolivia y Chile es el hecho que obligaría al diálogo entre estos dos últimos países que no mantienen relaciones diplomáticas desde 1978.

bebidas en 2.4 millones y azúcar en 1.4 millones (Boletín de Comercio Exterior de Bolivia, 2015).

En 2012, el departamento firmó un acuerdo con el gobierno de Andalucía, a través del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, que estableció acciones conjuntas en los ámbitos de la economía local, el sector turístico, la gestión de recursos hídricos y las relaciones académicas<sup>159</sup>. Este documento se implementó en un plan de acción para los años 2013 y 2014 que incluyó intercambios académicos y la promoción turística de ambos territorios.

Posteriormente, en el año 2015, Tarija se vinculó formalmente con la Agencia de Cooperación Alemana para trabajar proyectos de agua y riego. Sobre este mismo eje se elaboró un proyecto de construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales en cooperación con el gobierno holandés. Ese mismo año, además, se acuerda un proyecto de gestión de recursos hídricos y energéticos para el sector vitivinícola de Tarija. Este último se inicia recién en 2017, con el intercambio de experiencias entre Alemania, Argentina y Bolivia<sup>160</sup>.

La infraestructura caminera también fue un tema que Tarija reservó para el trabajo con las unidades subestatales de la región. En el espacio subregional de la ZICOSUR, el departamento impulsó distintos proyectos de conexión de caminos con el sur brasileño y el norte argentino<sup>161</sup>. No obstante, careció de avances concretos al respecto. En el mismo espacio, el departamento promocionó sus atractivos turísticos, culturales y la producción local.

Además, Tarija trabajó con la provincia de Salta en los Comités de Integración Fronteriza Argentina-Bolivia, en dos puntos fronterizos: Bermejo (Bolivia) – Aguas Blancas (Argentina) y Yacuiba (Bolivia) – Salvador Mazza (Argentina). En ambos comités los temas priorizados por las partes han sido cuestiones de seguridad fronteriza (migraciones, narcotráfico y trata de personas) y de infraestructura.

---

<sup>159</sup>Portal Andalucía Solidaria, España, 25/09/2012.

<sup>160</sup>El proyecto de cooperación triangular tuvo como fin la elaboración de estrategias e instrumentos para la gestión eficiente de agua y energía, el intercambio de experiencias entre bodegas de Alemania, Argentina y Bolivia. El proyecto fue ejecutado por el gobierno autónomo departamental de Tarija, el Departamento General de Irrigación de Mendoza (DGI) y el sector privado, representado por la Asociación Nacional de Industriales Vitivinícolas (ANIV), y la Agencia de Cooperación Alemana.

<sup>161</sup>Tarija ha promocionado el Corredor del Trópico de Capricornio que tiene como nodos a Antofagasta, Mejillones, Tocopilla, Calama, San Pedro de Atacama, Paso de Jama, Tartagal, Pozo Hondo, Mariscal Estigarribia, Filadelfia, Puerto Murtinho, Campo Grande, Sao Paulo. Este Corredor incluye caminos que conectan Tarija y Potosí (Mercado Mott y Alcantara Guanaes, 2016: 8)

El tema ambiental también estuvo presente en la agenda tarijeña, a través de proyectos de mitigación de riesgos y proyectos ambientales con el gobierno de Suiza a través de su agencia de cooperación entre los años 2014 y 2015.

Por último, la financiación internacional es una temática abordada por Tarija en conjunto con el Estado. En la mayoría de los casos, los proyectos han sido negociados por el Estado y el departamento ha participado en su ejecución. Así en 2008, la Corporación Andina de Fomento (CAF) desembolsó un crédito de tres millones de dólares estadounidenses para la rehabilitación de Tarija luego de un fuerte temporal ese mismo año<sup>162</sup>. Entre los años 2012 y 2014, el BID financió un proyecto de transmisión de energía eléctrica Chaco-Tarija. Aunque este fue gestionado por el Estado plurinacional y ejecutado en parte por el departamento. En el año 2014, se aprobó un proyecto de cooperación técnica no reembolsable, a través del BID, para el desarrollo de pymes vinculadas al sector turístico y gastronómico<sup>163</sup>. Luego en 2015 el Banco Mundial trabajó junto al Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF), en un proyecto para mejorar la producción de papa.<sup>164</sup>

En Chile, la suscripción de 17 Acuerdos de Libre Comercio (TLC), además de abrir nuevos mercados, significó un desafío de adaptación constante para **Tarapacá**<sup>165</sup>. La región tarapaqueña se adaptó al modelo nacional, dirigiendo la gestión transnacional al ofrecimiento de servicios logísticos en general, transporte, de comercio exterior y financiero.

Por este motivo, la participación de Tarapacá en el comercio internacional ha sido muy activa, aunque no siempre con la misma fuerza. A inicios del periodo de análisis, en 1991, la región exportaba restos de minería metálica y alimentos que, sumando ambas producciones, representaba el 83 % de las exportaciones. En el año 1996 Tarapacá cambia totalmente la estructura de sus exportaciones. El cobre y el hierro pasan a tener una participación de 75,5%, convirtiéndose en la actividad con mayor presencia en las exportaciones de la región (Bohle Tobar et al., 2014). Para fines de 1999, las

---

<sup>162</sup>Portal Jornada.net, Bolivia, 23/12/2008.

<sup>163</sup>“Tarija, aromas y sabores” es el resultado del Programa de Competitividad de las Cadenas Agroalimentarias del Valle Central de Tarija, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo en su Fondo Multilateral de Inversiones (BID/FOMIN) y ejecutado en su fase por la Fundación FAUTAPO.

<sup>164</sup>Portal Noti Bolivia Rural, Bolivia, 5/01/2015.

<sup>165</sup>Desde 1990, Chile adhirió a una serie de tratados de libre comercio (TLC) con países de todo el mundo, entre los que se destacan los acuerdos firmados con las economías del centro como Estados Unidos, China y la Unión Europea.

exportaciones de Tarapacá alcanzaron un total de 982 millones de dólares estadounidenses. Esta tendencia creciente de las exportaciones se mantuvo hasta finales de 2008.

A pesar del mencionado crecimiento, se observa que desde el 2010 existe una retracción del PIB per cápita regional que se mantuvo hasta el 2013. Lo anterior se debe a una caída importante de la producción de minerales que afectó la actividad económica regional. Este hecho puso de manifiesto una estructura productiva muy especializada en minería que hace de Tarapacá una economía vulnerable ante shocks externos o internos que puedan afectar la producción y venta de los minerales (Bohle Tobar et al., 2014). En sintonía a esta contracción económica, las exportaciones del año 2010 fueron de 4.892 millones de dólares estadounidenses y esta tendencia continuó decreciendo hasta el año 2014 llegando a su pico más bajo. Para ese último año el monto de las exportaciones del sector minero fue de 225,8 millones de dólares, exhibiendo un decrecimiento de 40% en un año (151 millones de dólares estadounidenses menos respecto del año anterior). La razón de esta baja se encuentra, básicamente, en la disminución del monto de los envíos de hierro y cobre (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, 2015).

Con este panorama, Tarapacá impulsó la gestión transnacional como vía para impulsar el objetivo de constituirse en centro internacional de negocios y una plataforma de servicios que sea el punto dinámico de las relaciones de la subregión continental con los mercados del Asia Pacífico y el resto del mundo.

Ese ha sido el sentido de las temáticas abordadas por Tarapacá en el Comité de Integración NOA-Norte Grande y en la ZICOSUR. En el primero, la región promocionó el fortalecimiento de la conectividad terrestre y aérea con el norte argentino, logrando consolidar el Paso Internacional de doble cabecera de Jama<sup>166</sup> (Jujuy, Argentina), y la conexión aérea con las provincias argentinas de Salta y Jujuy<sup>167</sup>. Por otro lado, la ZICOSUR ha sido el espacio de participación del sector privado tarapaqueño, especialmente empresarial turístico, para desplegar su oferta turística costera por el norte argentino. Otro tema abordado en el espacio de la ZICOSUR es el referente al intercambio

---

<sup>166</sup>El Paso Internacional de Jama se estableció como paso internacional de cabecera única en el año 2011. El Complejo que realiza el control fronterizo se encuentra en el pueblo de Jama (Susques, Jujuy) a 4200 metros sobre el nivel del mar. En virtud del Tratado de Maipú entre Argentina y Chile, las autoridades trabajaron para que el complejo realizara los controles migratorios, aduaneros y fito-zoosanitarios en el mismo punto geográfico y mejorara la operatividad de los servicios de control de ambos países.

<sup>167</sup>Desde el 2015, Tarapacá cuentan con conexión directa a Salta y Jujuy en temporada de verano.

comercial de alimentos con las provincias de Salta y Jujuy, sin haberse consolidado aun el comercio fluido entre ambas partes.

Tarapacá también ha generado espacios bilaterales con la provincia de Jujuy a través de la firma de un acuerdo de cooperación turística, económica y cultural a inicios de 2012<sup>168</sup>. Este hecho propició una misión comercial a la provincia de Jujuy en la que se reunieron los sectores empresariales del turismo y la producción agrícola y ganadera, con el respaldo de las autoridades de ambos gobiernos subestatales<sup>169</sup> (Extra Noticias, mayo de 2013).

Por otro lado, desde el año 2007, Tarapacá integra la Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana, proyecto entre unidades subestatales latinoamericanas e italianas que buscan transferencia del conocimiento adquirido por las regiones italianas. En este espacio, la temática se vincula con la movilidad transfronteriza, los emprendimientos productivos transfronterizos entre unidades subestatales de Bolivia y Perú, y el desarrollo turístico de la zona<sup>170</sup>.

Por lo tanto, la gestión transnacional en las USDPs se diversifica en temas de distinta naturaleza, entre los que se destacan los controles fronterizos, turismo y promoción comercial. En todos los casos se otorga relevancia al desarrollo de la conectividad (terrestre, aérea o marítima), siendo un tema recurrente en los distintos espacios de la gestión transnacional de la doble periferia. La conectividad territorial a través de distintos medios, importa en cuanto posibilita el vínculo de las USDPs con otros actores, permitiendo posicionar sus intereses fuera del territorio.

Los procesos de integración subregional como la ZICOSUR, todavía se encuentran en vías de consolidación y no puede decirse que conforme un verdadero bloque regional con impacto en el sistema internacional. Se trata de un proceso que transita un camino de integración hacia adentro. Por tal motivo, la integración de las unidades de la ZICOSUR persigue múltiples propósitos (comercio, cultura, turismo, educación) que tienen como meta la consolidación de ese espacio regional. En la práctica la mayoría de sus acciones se dirigen a mejorar la integración física y promover acciones

---

<sup>168</sup>El acuerdo fue firmado por la intendente regional Luz Ebensperger Orrego y el gobernador jujeño Eduardo Fellner con el objeto de fomentar el puerto de Iquique y vincular los sectores productivos y comerciales de ambas partes (El Boyaldía diario digital, Chile, 19/01/2014).

<sup>169</sup>La Misión Comercial NOA 2013, reunió a 30 empresas de Tarapacá y Jujuy en la ciudad de San Salvador de Jujuy (Portal Extra Noticias, Chile, 14/05/2013).

<sup>170</sup>Portal Fronteras Abiertas, Italia, 30/01/2011.

de intercambio comercial dentro del bloque. En particular, la búsqueda del desarrollo de un sistema de transporte multimodal (redes ferroviarias, hídricas y, principalmente, viales) que conecten puntos estratégicos del corredor bioceánico del Trópico de Capricornio. Esto resulta necesario para bajar los costos del desplazamiento de la producción agrícola y minera en la zona (azúcar, granos, hortalizas, cítricos minerales, etc.).

La conectividad, además, contribuye a la integración física, clave para integrar los mercados de la subregión. Esa ha sido la misión de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana<sup>171</sup> (IIRSA) a través de sus Ejes de Integración y Desarrollo<sup>172</sup>. Los proyectos son financiados por los Estados, mediante una combinación de préstamos de organismos internacionales y recursos propios. Si bien la construcción de rutas y complejos fronterizos es competencia del Estado, se trata de instancias en las cuales las unidades subestatales proponen al Estado la realización de las obras, quienes las ejecutan usando recursos propios y asignando tareas a organismos provinciales (Mercado Mott y Alcantara Guanaes, 2016:14).

Esto ha permitido el despliegue de acciones de *lobby* ante los respectivos Estados, para obtener financiamiento externo de actores como CAF, el BID con el objetivo de materializar la ejecución de las obras físicas definidas como prioritarias.

En particular, las obras de infraestructura multimodal que han contribuido a fortalecer el flujo de bienes y personas, y profundizar la relación entre Jujuy, Tarija y Tarapacá, han sido aquellas destinadas para el Corredor Bioceánico de Capricornio (Anexo N° XII).

El segundo tema relevante en la gestión transnacional de la doble periferia es el turismo. A través del mismo, las USDPs pueden darse a conocer en el escenario internacional, proyectando la imagen que desean visualizar en función de sus intereses. Como actividad económica, el turismo ha posibilitado a Jujuy presentarse como la provincia minera de los paisajes de la Quebrada de Humahuaca; a Tarija como el

---

<sup>171</sup>Actualmente, la IIRSA trabaja vinculado al Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR.

<sup>172</sup>Los Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs) son franjas compuestas por territorios de varios Estados en los que se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos comerciales. Para cada EID se identifican los requerimientos de infraestructura física. Los EIDs organizan el territorio suramericano y ordenan la Cartera de Proyectos. La IIRSA ha identificado diez EIDs: Andino, Andino del Sur, Capricornio, Hidrovía Paraguay-Paraná, Amazonas, Escudo Guayanés, Del Sur, Interoceánico Central, MERCOSUR-Chile, Perú-Brasil-Bolivia.

departamento hidrocarburífero y vitivinícola; y a Tarapacá como el centro logístico y portuario del norte chileno, desde el cual se conecta a los mercados asiáticos.

#### 4. Las estrategias de gestión transnacional.

La gestión transnacional desplegada por **Jujuy** recurrió a distintas estrategias según las oportunidades del contexto y la lectura que la provincia efectuó del mismo. Tradicionalmente, las acciones de gestión transnacional de Jujuy se llevaron a cabo de dos formas: a través de acciones concertadas entre el Estado y la provincia establecidas de forma previa mediante la suscripción de acuerdos, o por acciones coordinadas entre ambos niveles de gobierno (provincial y estatal).

Respecto de los temas transfronterizos, en ocasiones la gestión transnacional se concreta a través de acciones concertadas entre la provincia y el Estado, acordadas de forma previa en una normativa como lo indica Zubelzú (2008: 37). Por lo general, este tipo de acciones se vincula a temas cuya competencia la provincia ha cedido a favor del Estado, pero que involucran la intervención de la provincia. Un ejemplo de ello son los temas relativos a las áreas de frontera (comercio ilegal, obras de infraestructura, sanidad, etc.), que si bien son competencia del Estado federal, requieren de la actuación junto a la provincia. Este último es el caso de los Comités de Integración Fronteriza en los que Jujuy participa con unidades subestatales de Bolivia y Chile<sup>173</sup>. Otra causa de la actuación conjunta respecto de los temas fronterizos es que estos son competencia del Estado federal, y en consecuencia Jujuy no tiene poder decisorio sobre los mismos<sup>174</sup>, pero el hecho de situarse en la frontera, conduce mayor comunicación y trabajo entre ambos actores respecto de los temas de seguridad fronteriza.

Por otro lado, se observan acciones coordinadas entre la provincia y el Estado, en las que no existe una normativa que las regule de forma previa. Por ejemplo, las gestiones de cooperación descentralizada que Jujuy lleva a cabo con el Departamento de

---

<sup>173</sup>En el año 1987 Argentina y Bolivia establecieron la creación de tres Comités de Frontera Argentino-Bolivianos: La Quiaca-Villazón, Aguas Blancas-Bermejo y Pocitos-Yacuiba, a través de un acuerdo entre ambos gobiernos. En el caso de Argentina y Chile, en 1997 se suscribió el "Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para Establecer un Reglamento para los Comités de Frontera", y posteriormente se elaboró el reglamento que regula la actuación de los gobiernos centrales y subestatales en el año 2011.

<sup>174</sup>El inciso 16 del artículo 75 de la Constitución Argentina otorga al Estado federal el poder de resguardo de las fronteras nacionales y los temas vinculados a ella como las normas migratorias, aduanas, seguridad fronteriza, entre otros.

la Vienne (Francia), la búsqueda de financiamiento internacional y la participación en ferias internacionales. En el primero de los casos, el Estado argentino es el que propicia el primer diálogo con los representantes extranjeros y asesora a la provincia para presentarse en convocatorias de proyectos de cooperación descentralizada. Luego Jujuy profundiza el vínculo y diversifica la cooperación, manteniendo informada a la Cancillería. Dentro de las acciones coordinadas, además, se incluye el financiamiento internacional que la provincia recibe para diferentes áreas; éstas se conducen por negociaciones del Estado federal con entidades como el Banco Mundial, el BID y la CAF, entre otras.

Otra acción coordinada entre Jujuy y el Estado federal se produce en la administración de la Cuenca del Río Bermejo. La misma se extiende por el extremo sur de Bolivia y el norte de Argentina, y comprende parte de las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy y Salta, abarcando una superficie de 123.162 km<sup>2</sup>. En 1981, el Estado crea la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE)<sup>175</sup>, integrada por el Ministerio del Interior y los gobiernos de las provincias del Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero. La misión de este órgano es la coordinación y el planeamiento de estudios y proyectos de infraestructura para el desarrollo de la región. La COREBE trabaja, además, en el marco de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE), creada mediante el Tratado de Orán, firmado por Argentina y Bolivia en 1995<sup>176</sup>. En ambas instancias Jujuy trabaja con el Estado Federal; en la COREBE lo hace en la esfera estatal, mientras que en la COBINABE, la gestión se extiende a la esfera internacional, visualizando los dos planos de la gestión transnacional. Por sus características, la actuación en la COREBE y en la COBINABE es entendida como una gestión transfronteriza y coordinada con el Estado. Este accionar coordinado entre la provincia y el Estado federal enfrentó un momento de tensión frente al Estado Plurinacional por la construcción de una represa

---

<sup>175</sup> La COREBE fue constituida en el año 1981 como organismo interjurisdiccional con autoridad y competencia para la dirección del aprovechamiento racional y múltiple de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bermejo (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Argentina, s/f).

<sup>176</sup> El tratado dispone en su artículo 1, establecer un mecanismo jurídico técnico permanente, responsable de la administración de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, que impulse el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimizando el aprovechamiento de sus recursos naturales, generando empleo inversiones y garantizando la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos (COBINABE, s/f).



hidroeléctrica en territorio boliviano a inicios de 2018, que visualizó la actuación conjunta entre ambos niveles de gobierno<sup>177</sup>.

El tercer tipo de estrategia observable son las acciones propias de la provincia de Jujuy. Éstas se orientan al relacionamiento con unidades subestatales no fronterizas y otros actores como organizaciones intergubernamentales y organizaciones civiles extranjeras. Entre las acciones impulsadas propiamente por Jujuy, se encuentran la participación en el proceso de integración subregional de la ZICOSUR, las iniciativas de tipo bilateral como las reuniones de promoción comercial con Tarapacá, misiones comerciales a India y acciones de promoción y cooperación con Italia.

Las acciones tipo *lobby* o de cabildeo descritas por Zubelzú (2008: 39) presentan algunas particularidades. Durante el segundo mandato del gobernador Eduardo Fellner, se observan un acompañamiento y participación en la agenda presidencial de Néstor Kirchner<sup>178</sup>. No obstante, la relación entre la provincia y el Estado se desdibuja a medida que crece el protagonismo de la líder social Milagro Sala. En este sentido, puede establecerse que las acciones de *lobby* provincial tienen correlación con una identidad político-partidaria entre el gobierno jujeño y el gobierno nacional. Esa correlación, pierde fuerza con el protagonismo de Milagro Sala a nivel nacional y el detrimento en la relación entre el Estado y la provincia. A partir de allí, pueden observarse acciones de *lobby* no por parte del gobierno provincial, sino de las organizaciones sociales a través de la figura de Sala. Durante el tercer mandato de Fellner iniciado en 2011, Jujuy no recurre a esa estrategia en la gestión transnacional, manifestando su débil poder de influencia para impulsar negociaciones a través del gobierno central. Entonces, se establece que en Jujuy, las acciones de *lobby* se subordinan a la relación política entre los líderes provinciales no oficiales y del Estado nacional.

Por su parte, en **Tarija** la gestión transnacional también emplea acciones concertadas en alguna normativa, acciones coordinadas con el Estado boliviano y acciones propias.

---

<sup>177</sup> A inicios de 2016, la Cancillería argentina presentó una carta al Estado Plurinacional de Bolivia, expresando su preocupación por el impacto ambiental que podría tener la construcción del proyecto hidroeléctrico Cambarí que se ubica en la Cuenca del Río Tarija, uno de los afluentes naturales del río Bermejo. Su construcción podría afectar los recursos disponibles y comprometer el desarrollo de las provincias argentinas que se benefician del río (Infobae, Argentina, 31/01/2018).

<sup>178</sup> Por ejemplo, en el año 2004, Fellner acompaña al presidente Néstor Kirchner en la visita oficial a China y, posteriormente, en el 2014 con el apoyo de Cristina Fernández, es elegido presidente del Partido Justicialista.

Las más frecuentes son las gestiones concertadas entre el departamento y el Estado boliviano. Aquí cobran importancia las actividades referidas a los Comités de Integración Fronteriza con Argentina: Bermejo–Aguas Blancas y Yacuiba–Salvador Mazza. En ambos espacios se observa que la gestión transnacional de Tarija se despliega en conjunto al accionar del Estado, el cual coordina con los consulados con asiento en Jujuy y Salta. Ambos actores, Estado y USDP, elaboran la agenda a trabajar con las contrapartes argentinas, siendo el Estado boliviano, a través de la Cancillería, el encargado de negociar para conseguir que los temas de interés se incluyan en la agenda de trabajo binacional.

Las acciones coordinadas entre el Estado boliviano y el departamento, se han empleado para temáticas vinculadas a la gestión de infraestructura básica para el desarrollo. Aquí la gestión transnacional se sitúa alrededor de la provisión y tratamiento de agua, gestión de residuos, generación de energía, educación y salud. En este sentido, se observa una congruencia con el perfil del Estado, el cual busca la captación de recursos de la cooperación para el desarrollo a través de distintas agencias de cooperación y organismos internacionales. Siguiendo esa línea de acción, Tarija se ha vinculado con la Agencia de Cooperación Alemana para el tratamiento de aguas residuales; también ha trabajado con los gobiernos de Argentina y Alemania en actividades vinculadas al riego en zonas agrícolas y a la vitivinicultura. En estos casos, Bolivia, a través de su Cancillería, es la que propicia el contacto inicial con sus pares y luego la actividad se descentraliza hacia el departamento para su ejecución.

Asimismo, durante el periodo analizado, Tarija despliega acciones propias, impulsando intercambios comerciales y proyectos de infraestructura. La característica de las acciones propias es que las mismas se desarrollan en base a temáticas de común interés con otras unidades subestatales, geográficamente cercanas y con las que Tarija mantiene una relación histórica. Esta ha sido la estrategia empleada en las reuniones de la ZICOSUR, que es el espacio elegido por Tarija para plantear la necesidad de establecer conexiones aéreas y mejorar las terrestres con el norte argentino, y promocionar su oferta productiva y turística en la subregión. Además del espacio propiciado por la ZICOSUR, el departamento ha profundizado vínculos bilaterales con algunos de los miembros del bloque subregional, como las provincias de Jujuy y Salta –en Argentina-, y las regiones de Tarapacá y Antofagasta–en Chile. Estas últimas se manifestaron a través de visitas oficiales al norte argentino y chileno, recepciones a las autoridades provenientes de estas

unidades subestatales, y en la participación de *workshops* que fortalezcan el intercambio turístico y promuevan el intercambio comercial.

El *lobby* o cabildeo no es comúnmente empleado por Tarija como estrategia de la gestión transnacional. No obstante, cabe mencionar que antes del periodo de estudio (2009-2014), Tarija recurría al *lobby* en el momento en el que los ingresos provenientes de la explotación de los hidrocarburos tarijeños eran significativos para el Estado boliviano (Entrevista a funcionario del gobierno de Tarija, 2016). Ese dato significativo era la herramienta de Tarija para presionar al gobierno central y encauzar los temas prioritarios del departamento en la agenda estatal (Entrevista a funcionario del gobierno de Tarija, 2016).

En cuanto a las estrategias de gestión transnacional empleadas por **Tarapacá** se observa una preeminencia de las acciones coordinadas y concertadas con el Estado central. Esta estrategia de trabajo conjunto de Tarapacá junto al Estado central tiene su base en el sistema político unitario chileno y en el Acuerdo de Punta Arenas de 2005. Respecto de este último, los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Interior, establecieron trabajar con las regiones de forma conjunta para su desarrollo e inserción internacional.

Así, la participación de la región en el Comité NOA-Norte Grande y en la ZICOSUR es siempre acompañada por la Cancillería y el Ministerio del Interior, a través de distintos órganos descentralizados, en la elaboración del temario a tratar y en el proceso decisional. Para la relación entre Argentina y Chile, la vinculación subestatal resulta vital como modo de afianzar la relación bilateral. Por ello, la profundización de una agenda en distintos niveles de gobierno que incluyan cuestiones relacionadas a la comunicación transfronteriza, infraestructura de conexión, turismo y otras áreas de interés mutuo es de suma importancia para fortalecer el vínculo interestatal. Como sostiene Colacrai, la densidad de las relaciones chileno-argentinas incluye el accionar de los actores subestatales, es decir de las regiones chilenas y las provincias argentinas (Colacrai, 2010: 315-316).

Además de las acciones coordinadas y concertadas con el Estado central, la región de Tarapacá también ha recurrido a la generación de acciones propias de gestión transnacional. Esta estrategia tiene como fin la promoción de la región, en especial de la capital regional Iquique, como centro logístico y de negocios del norte chileno. Para ello, Tarapacá difunde los servicios logísticos de los puertos y la zona franca de la región en

la ZICOSUR en distintas ferias internacionales y en la relación bilateral con otras unidades subestatales como las provincias argentinas de Salta y Jujuy<sup>179</sup>. Estas estrategias de promoción de Tarapacá en la subregión se relacionan con el objetivo regional de convertirse en un centro logístico y explotar sus puertos. No obstante, Tarapacá es consciente de que se necesita consolidar la producción de la subregión para lograr esos objetivos.

Las estrategias de acción propia y bilateral también fueron empleadas por la región chilena, aunque en menor medida. Tal estrategia se ha visibilizado claramente en las acciones encaminadas por la región para ampliar sus conexiones aéreas con el norte argentino. Así, Tarapacá logró establecer vuelos frecuentes con las provincias de Salta y Jujuy, fomentando el turismo entre el norte argentino y el norte chileno. Ambas regiones resultan sumamente complementarias desde el punto de vista de sus atractivos turísticos. Para Tarapacá este hecho significó el acceso a territorios de características muy distintas como son los paisajes turísticos norteros. Y para Salta y Jujuy significó el acceso más cercano al mar y la posibilidad comercial que brinda la zona franca de Iquique.

En general, las estrategias de gestión transnacional empleadas por las USDPs muestran algún tipo de conexión con el Estado. Así lo confirman las acciones concertadas en alguna normativa previa existente, las acciones coordinadas y aun las acciones propias en donde las USDPs comunican su accionar y avances al Estado. Lo anterior reafirma el hecho de que la gestión transnacional subestatal, aun la originada en las USDPs, no se contrapone a los intereses del Estado. Se trata más bien, de una vía alternativa para el desarrollo y hasta complementaria de la política exterior.

La gestión transnacional de las USDPs contribuye a reforzar las relaciones bilaterales de los Estados, a través de sus interacciones. De esta forma, las gestiones transnacionales de Jujuy, Tarija y Tarapacá tienden a favorecer la interdependencia transfronteriza y la conformación de espacios de intereses mutuos en los que las USDPs despliegan su accionar.

Con el tiempo, muchas de las acciones de gestión transnacional de las USDPs han alcanzado un grado elevado de institucionalización. Este ha sido el caso de los Comités de Integración Fronteriza entre Argentina, Bolivia y Chile. Los mismos, han sido impulsados por los Estados en un esfuerzo por articular la gestión transnacional subestatal

---

<sup>179</sup>La región de Tarapacá participa activamente de la ExpoJuy (Jujuy) y la FeriNOA (Salta), como así también propició una misión comercial a la provincia de Jujuy en el año 2015.

con la política exterior. En especial, la vinculación entre las provincias argentinas y las regiones chilenas han contribuido a reforzar los lazos binacionales argentino-chilenos a través de la creación de canales institucionales que regulen la relación entre los Estados y las unidades subestatales<sup>180</sup>.

## 5. Conclusión

Como resultado, se desprenden cinco características de la dimensión política de las gestiones transnacionales de Jujuy, Tarija y Tarapacá, que contribuyen a estimar un perfil de gestión transnacional de la doble periferia.

a) *Las USDPs ponen especial énfasis en la gestión transnacional dentro de las áreas de frontera.* Como unidades políticas, las USDPs estudiadas entienden la frontera internacional como un punto de conexión estratégico con el ámbito exterior y por eso, se involucran en su gestión. Esto lo demuestra la activa participación de Jujuy, Tarija y Tarapacá en los Comités de Integración Fronteriza, en la ZICOSUR y en las acciones bilaterales con unidades subestatales fronterizas.

Al tratarse de fronteras internacionales, la gestión transnacional subestatal pone de manifiesto la interacción entre USDPs y el Estado, incluyendo los momentos de cooperación y tensión. Esto se debe a que la gestión fronteriza incluye temas que son competencia del Estado (seguridad fronteriza, migraciones, controles aduaneros, fito y zoo sanitarios, etc.) y, por lo tanto, intervienen las USDPs y el Estado de manera conjunta, complementando ambos su accionar.

En algunas ocasiones son las USDPs las que detectan anomalías en el funcionamiento de los controles fronterizos y llaman la atención del Estado, actuando de forma conjunta. En otras ocasiones, el accionar se encuentra previamente concertado entre el Estado y las USDPs en una normativa, como es el caso de los Comités de Integración Fronteriza.

---

<sup>180</sup>La interacción entre las provincias argentinas y las regiones chilenas ha sido especialmente regulada a través del reglamento para el funcionamiento de los Comités de Frontera argentino-chilenos, y el reconocimiento en el propio tratado de Maipú, firmado en 2009 por las presidentes Cristina Fernández y Michelle Bachelet. Otro dato significativo en este sentido, fue la creación de la Agregaduría de Cooperación e Integración Regional Subnacional y, dentro de la misma una Unidad de Coordinación e Integración Regional (UCIR), impulsada por Bachelet para la relación bilateral con Argentina (Colacrai, 2010: 317).

Esta coordinación entre Estado y USDPs contribuye a confirmar que la gestión transnacional de las USDPs no contradice o intenta suplantar la política exterior, sino que se encamina en los espacios vacíos de actuación del Estado en donde las USDPs encuentran proyección. En este sentido, la gestión transnacional de las USDPs es complementaria a la política exterior del Estado, y en muchos casos incluso la refuerza.

*b) La gestión transnacional de las USDPs está principalmente dirigida a la integración subregional con las unidades subestatales transfronterizas con las que encuentran intereses en común.*

Así lo demuestra la activa participación de las USDPs de este estudio en espacios como la ZICOSUR y los Comités de Integración Fronteriza. Esto se debe a que la subregión que comprenden Jujuy, Tarija y Tarapacá es homogénea y concentra unidades subestatales de inserción periférica dentro de los Estados. Estos espacios de integración conforman un área de diálogo para la resolución de problemas comunes y la elaboración de una agenda subregional que prioriza los intereses de la doble periferia.

Además de la participación en estos espacios multilaterales, las USDPs también han abierto instancias de trabajo bilateral con otras unidades subestatales. Esto les ha posibilitado concretar acciones comunes y trabajar posiciones comunes que luego trasladan a espacios como los Comités Integración Fronteriza o la ZICOSUR.

Al encontrar intereses de desarrollo comunes con otras unidades subestatales de la subregión, las USDPs fortalecen sus intereses a través de la gestión transnacional. Esto no significa necesariamente una contradicción en la relación entre la USDP y el Estado, sino más bien una forma alternativa de viabilizar los intereses de la doble periferia a través de otros canales.

En algunos casos, las USDPs requieren del acuerdo y apoyo del Estado para llevar a cabo acciones de gestión transnacional, cuya competencia comparten ambos niveles políticos, por ejemplo, el establecimiento de un paso fronterizo, o la habilitación de un vuelo internacional. En otros casos, el consenso de la subregión que conforman Jujuy, Tarija y Tarapacá sobre un tema prioritario, funciona como un medio de presión sobre el Estado. Un ejemplo de esto último es la financiación obtenida por las USDPs para obras de infraestructura en zonas de frontera, a través de fondos nacionales o créditos internacionales obtenidos a través del Estado.

En esta subregión no sólo se acuerdan soluciones a los problemas compartidos por la misma, sino que, además, se generan políticas innovadoras que maximizan las

potencialidades de cada unidad subestatal. Al margen de la resolución diaria de los problemas comunes, el desafío actual de la ZICOSUR es desarrollar un mercado que abastezca primeramente a la subregión<sup>181</sup>, y en un futuro, consolidar la producción de las unidades subestatales que lo componen para poder insertarse en el mercado asiático a través de los puertos chilenos.

Sin embargo, la ZICOSUR se encuentra en un proceso primario de integración hacia adentro que aún requiere aunar intereses y lineamientos que puedan ser proyectados como subregión. Fortalecer la integración puertas adentro, parece ser el mayor desafío para implementar la ansiada inserción como bloque subregional y superar la periferia Sistema Internacional – Estado.

c) *Las temática priorizada en la agenda de la gestión transnacional de las USDPs es la conectividad territorial.*

Este ha sido el tema más destacado y negociado en espacios como la ZICOSUR, los Comités de Integración Fronteriza y los espacios bilaterales. La conectividad territorial hace referencia directa a la infraestructura física que posibilita el intercambio fluido entre las unidades subestatales de la subregión<sup>182</sup>. Un ejemplo de ello han sido las gestiones de Jujuy y Tarapacá ante sus respectivos Estados para la habilitación del Paso de Jama y la unificación de los controles fronterizos en ese punto. También la conectividad ferroviaria y caminera en Tarija y la conexión aérea entre el norte de Chile y el norte argentino. Como se observa, son las USDPs las que han impulsado los proyectos y presionan a los Estados para la habilitación de los permisos y la disposición de recursos financieros o el acceso a créditos que posibilitaran la concreción de las obras.

El interés de Jujuy, Tarija y Tarapacá por la conectividad territorial guarda íntima relación con la situación política de doble dependencia que enfrentan. Esto se debe a que la conectividad territorial favorece el intercambio de personas y bienes entre las

---

<sup>181</sup>Consolidar un mercado interno subregional es el desafío pendiente de la ZICOSUR. La subregión no ha logrado aún impulsar el comercio intra-regional que abastezca a las unidades subestatales de este proceso de integración. Así por ejemplo, la región de Tarapacá se abastece de tomates, cítricos y azúcar a través de los puertos de Santiago, de mercaderías provenientes de Buenos Aires, cuyo origen son las provincias del noroeste argentino. En otros casos, estos bienes son importados de Perú. Esto se debe a múltiples razones: el estricto control de los organismos sanitarios chilenos, la falta de conocimiento del empresario del norte argentino sobre el mercado chileno y el proceso burocrático de exportación de bienes, la falta de consolidación de un volumen productivo estable para la exportación, entre otros.

<sup>182</sup>Respecto de los casos de Estudio (Jujuy, Tarija y Tarapacá), la subregión en cuestión se entiende como la franja territorial del Centro-Oeste de América del Sur, coincidente con la definición territorial de la ZICOSUR. En la misma se incluyen unidades subestatales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú.

USDPs, profundizando la integración. Por otro lado, si las USDPs decidieran no involucrarse, la integración regional quedaría plenamente en manos de los Estados, quienes diseñarían la conectividad territorial según el modelo de zonas centrales y periféricas. Para los casos de estudio, una conectividad territorial que dependa del Estado perpetuaría el modelo extractivo de recursos naturales y la periferia Estado-unidades subestatales.

Por estos motivos, el desarrollo de infraestructura de conexión resulta una prioridad para las USDPs. La conectividad territorial fortalece un mercado subregional que potencia las demandas y la productividad de las USDPs. A su vez, la generación de un mercado productivo subregional permitirá, en el futuro, consolidar las exportaciones de la región, logrando concretar uno de los objetivos de la ZICOSUR que es responder con producción subregional a las demandas de otros mercados.

*d) La gestión transnacional no es concebida por las USDPs como un accionar contrapuesto al Estado. Por el contrario, como política pública subestatal, contribuye a profundizar la política exterior, aunque, al igual que cualquier vínculo político, atraviesa momentos de cooperación y tensión.*

Este rasgo esencial de la gestión transnacional de las USDPs es observable en las distintas modalidades de gestión transnacional y en las estrategias empleadas.

Como se ha detectado en las gestiones transfronterizas, las USDPs despliegan su accionar acompañadas del Estado dado que, en numerosas ocasiones, los temas abordados resultan de interés para ambos actores, o de competencia compartida. Esto obliga a ambos, USDPs y Estado, a encontrar posiciones de común acuerdo que puedan sostener tanto en el despliegue de la gestión transnacional subestatal, como en la política exterior.

Sin embargo, se detectaron momentos en los que las gestiones transnacionales de las USDPs generaron tensiones con el Estado. Estos momentos han sido el resultado de una des-coordinación entre ambos niveles de gobierno, pero también ocurrieron al detectar intereses contrapuestos. No obstante, durante los periodos analizados, en ningún caso se observó que la tensión haya desencadenado en situaciones de protodiplomacia.

La gestión global es trabajada por las USDPs en estrecha relación con el Estado, sin importar la forma de organización que posea (federal, unitaria o híbrida). Más aun, cuando se trata de búsqueda de financiamiento en organismos internacionales, es el Estado el que toma la iniciativa y el negociador, para que luego los fondos sean descentralizados hacia las unidades subestatales. Entonces, el Estado es el negociador y



las unidades subestatales las ejecutoras de los proyectos financiados. En este sentido, la gestión transnacional de las USDPs reviste el carácter de gestión indirecta, tal como señala García Segura (1996).

*e) A través de la gestión transnacional, las USDPs diseñan la imagen de sí mismas que desean proyectar en el escenario internacional.*

Esto sucede porque a través de la gestión transnacional y la vinculación con actores externos, las USDPs crean un perfil de sí mismas a partir de las potencialidades territoriales.

De esta manera y a efectos de mostrarse en el escenario global, las USDPs buscan construir una imagen diferenciadora del resto. Para tal fin, emplean elementos culturales, históricos, ambientales, de infraestructura, entre otros, con los que diseñan una imagen de sí mismas que las distinga de otras unidades subestatales. De esta manera crean la imagen que desean mostrar al mundo y la cual les permita “venderse” para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Este hecho podría implicar, además, una nueva dependencia a aquellos factores que le posibiliten una mejor inserción en el Estado y en el sistema internacional.

Como resultado, la gestión transfronteriza caracteriza las USDPs bajo estudio, que persiguen la integración subregional. Para Jujuy, Tarija y Tarapacá esa integración se identifica en el territorio del centro-oeste de Sudamérica. Esta subregión tiene la característica de concentrar un número importante de unidades subestatales situadas en la misma relación política de doble periferia, reunidas alrededor de intereses y problemáticas comunes que conforman un interés común subregional.

*El interés común subregional se identifica con el diseño y el despliegue de acciones dirigidas a fortalecer la conectividad territorial de la subregión en la que se emplazan Jujuy, Tarija y Tarapacá.* Por este motivo, las gestiones subestatales en los planos estatal e internacional, se vinculan con acciones enfocadas a crear o mejorar los medios de infraestructura de conexión multimodal (caminera, ferroviaria, aérea, marítima, etc.). Esto se debe a que la conectividad territorial es entendida como un elemento clave para la consolidación de un bloque subregional transfronterizo, a través del cual, las USDPs puedan impulsar su desarrollo. Si bien mayor conectividad no resuelve las relaciones asimétricas, permite fortalecer espacios subregionales para

afrontar problemáticas comunes de la doble dependencia y fortalecer sus potencialidades territoriales, fuera del Estado en que se insertan.

En el marco de esta integración subregional, las USDPs detectan prioridades comunes a resolver y ese consenso subregional sobre determinadas temáticas les permite movilizar a sus respectivos Estados. Esta es la forma alternativa que emplean las USDPs para suplir su escasa influencia en la participación de la agenda estatal y a la vez, complementar las acciones de política exterior del Estado.

Por último, se observa que las actividades de gestión global son aun incipientes en los casos de estudio. Se encuentran múltiples documentos firmados e interacciones efectuadas, pero solo algunos de ellos cuentan con acciones concretas. Ya sea por dificultades técnicas (como las diferencias del lenguaje y las instancias burocráticas para la comunicación), las actividades de gestión global no revisten el mismo interés para las USDPs que aquellas transfronterizas o intra-estatales.

No obstante, una excepción a la anterior observación se evidencia en las gestiones internacionales con organismos de financiamiento internacional. Estas vinculaciones, según las experiencias antes constatadas, son llevadas a cabo con intermediación de los Estados. Esto puede ser un rasgo de que aun las USDPs no hayan alcanzado todavía un grado de especialización institucional óptimo que les permita encauzar estas vinculaciones de forma propia, o que requieran de un aval exigido por las instituciones extranjeras.

## **CONCLUSIONES**

La presente tesis doctoral propuso el estudio de la gestión transnacional en unidades subestatales de Argentina, Bolivia y Chile. Particularmente, de aquellas insertas en condición de doble periferia, es decir, unidades subestatales de la periferia de un Estado, que a la vez es periférico en el sistema internacional.

Bajo la condición de doble periferia y sus correspondientes relaciones de dependencia, el análisis se centró en la provincia de Jujuy (Argentina), el departamento de Tarija (Bolivia), y la región de Tarapacá (Chile), siendo casos que revisten la misma condicionalidad periférica y dependiente en Estados organizados bajo la forma federal, híbrida y unitaria respectivamente.

La pregunta-problema que dio pie a esta investigación fue cómo las unidades subestatales de doble periferia, emplean la gestión transnacional para superar esa doble dependencia y perseguir su desarrollo.

En este marco, el objetivo planteado consistió en comprender el modo en que la situación de doble periferia, incide en la gestión transnacional de las unidades subestatales y qué estrategias emplean éstas para posicionar sus intereses de desarrollo en el Estado y en el sistema internacional.

La hipótesis principal planteó que las USDPs emplean la gestión transnacional como herramienta para la consecución de sus objetivos de desarrollo a través de la superación de la doble dependencia, del Estado y del sistema internacional.

Con este marco referencial, cada uno de los cinco capítulos precedentes trabajó una dimensión específica de la gestión transnacional de las USDPs bajo análisis.

El **primer capítulo**, dedicado al abordaje del concepto de doble periferia, analizó la situación política de doble dependencia a través de la relación Sistema Internacional–Estado, y la relación Estado–Unidades Subestatales. Este análisis permitió explicar cómo la forma de inserción internacional de los Estados influenciaba su organización interna y la relación entre las unidades subestatales en su interior. El abordaje empleó las teorías desarrolladas por la CEPAL y los aportes de Wallerstein, tomando como marco las teorías de la interdependencia compleja de Keohane y Nye.

Como Estados periféricos, Argentina, Bolivia y Chile reprodujeron el sistema de relación centro-periferia en el interior de sus fronteras, organizando el territorio en áreas centrales y desarrolladas, y otras periféricas que respondan a los intereses de las primeras.

A partir de allí, la investigación puso énfasis en tres unidades subestatales periféricas de tres Estados periféricos en el sistema internacional. Es decir, en la configuración de situaciones de doble dependencia de unidades subestatales: del Estado del cual forman parte y del sistema internacional. Por consiguiente, la doble periferia se definió como *la situación política de doble dependencia en que se encuentra la unidad subestatal respecto del centro propulsor internacional de la globalización y el Estado periférico, que reproduce esa relación de dominación hacia el interior de las fronteras estatales*.

Tal situación de doble dependencia fue observada a través de la reproducción de la cohesión social; en la presencia o ausencia de liderazgos; la inestabilidad de las instituciones; y la incapacidad para pensar un modelo de desarrollo propio, convirtiéndose este último en un factor influyente de la gestión transnacional subestatal.

Para las USDPs, el desarrollo plantea la necesidad de superar el estado de doble dependencia, transformando las potencialidades del territorio en orden a satisfacer los objetivos del grupo social. En este sentido, el desarrollo de una unidad subestatal significa lograr una creciente eficacia en la manipulación de su medio ambiente natural, así como de sus relaciones con actores de diversa naturaleza, que les permitan superar sus condicionamientos estructurales.

En este contexto, la gestión transnacional aparece como una herramienta o instrumento de vinculación que permite a las USDPs reposicionar sus intereses en la escena internacional y, al mismo tiempo, provee de mayor presión sobre el Estado. Como herramienta de desarrollo, la gestión transnacional se convierte en una estrategia complementaria a las acciones del Estado para el crecimiento de sus unidades subestatales.

El **segundo capítulo** tuvo como objetivo el análisis del marco jurídico para la gestión transnacional de las USDPs. En él, se determinó la influencia de la forma de organización del Estado en los encuadres jurídicos que reconocen, delimitan y condicionan la gestión transnacional subestatal.

Para ello, el capítulo partió desde el análisis de los textos constitucionales que reconocieron la capacidad de gestión transnacional de las unidades subestatales en cada Estado. Para el caso de Argentina la reforma del año 1994, en Bolivia en el año 2009 y en Chile la reforma de 1991.

Así, al estudiar la normativa jurídica de Argentina, Bolivia y Chile y la relación con la forma organizativa del Estado, se identificaron tres modelos diferentes de regulación de la gestión transnacional. Cada caso representa un sistema particular en el que se conjugan distintos elementos según el Estado adopte el carácter federal, unitario o híbrido en su configuración, en base a la articulación entre los elementos constitutivos del Estado: territorio, población y poder.

En Argentina el marco regulatorio de la gestión transnacional proviene del nivel estatal y del nivel subestatal, con lo cual hay una doble legislación y doble centro de poder. Por el contrario, en el caso chileno, la organización estrictamente unitaria del Estado permite sólo legislar a un único nivel, el nivel estatal; por lo tanto, el marco para la gestión transnacional subestatal viene dado por el mismo Estado. Por último, Bolivia legisla a nivel estatal bajo la forma unitaria de Estado; no obstante, los procesos autonómicos departamentales han dado lugar a un sistema híbrido, posibilitando la aparición de estatutos departamentales autonómicos que consagraron la gestión transnacional como competencia subestatal.

Como resultado, en los Estados federales las competencias están compartidas y descentralizadas en mayor medida. Esto hace que el encuadre jurídico estatal respecto de la gestión transnacional sea general y permita a las unidades subestatales un mayor rango de acción, sin entrar en colisión con los intereses del Estado. En contraposición, los

Estados unitarios como Chile, emplean marcos regulatorios más delimitados para la gestión transnacional, caracterizados por la relación jerárquica de supra-subordinación y que se destacan por la precisión de las competencias entre los distintos niveles de gobierno. Al no existir jurídicamente la descentralización de los Estados federales, los Estados unitarios buscan la coordinación entre ambos niveles y la demarcación precisa de la capacidad de acción de sus unidades subestatales en la esfera internacional a fin de salvaguardar los intereses del Estado. Por último, el caso híbrido, como Bolivia, combina la forma unitaria con rasgos federales produciendo un marco jurídico amplio en contenido y en reconocimiento de competencias en favor de las unidades subestatales. Este último se caracteriza por su precisión y detalle, y por la claridad en el establecimiento de las acciones del Estado, de las unidades subestatales y de aquellas acciones compartidas en la esfera internacional. La precisión del marco jurídico no es entendida como una restricción en este caso, sino como un mayor reconocimiento de capacidades para las unidades subestatales.

La organización y reconocimiento de la gestión transnacional subestatal fue un proceso que avanzó en la medida en que las USDPs crecieron en sus vinculaciones con otros actores internacionales y el Estado fue respondiendo a esa evolución. De manera tal que la legislación reguló la gestión transnacional de forma posterior a su avance, reconociéndola y brindándole un encuadre normativo. Un hecho que confirma esta regla es la incorporación de la gestión transnacional en la última reforma constitucional de la provincia de Jujuy en 1986, es decir, cuatro años antes que su reconocimiento expreso en la constitucional nacional del año 1994.

En líneas generales, el accionar de las USDPs en la gestión transnacional obedece a una interpretación flexible de las facultades que poseen, aunque en ocasiones una lectura más restrictiva pueda emanar de los órganos centrales del Estado, cuando vean afectados sus intereses.

El **tercer capítulo** de la presente investigación abordó la especialización institucional de las USDPs para la gestión transnacional. El interés se enfocó en explorar las estrategias desplegadas por las USDPs en sus organizaciones institucionales y a través de sus órganos de gobierno.

En este análisis, se observó que cada construcción organizacional para la gestión transnacional es única. No existe un modelo único a seguir, pero sí se observan algunas características comunes. Esto se debe a que cada USDP necesita establecer los marcos

institucionales acordes a la lectura que realizan de su contexto y a la dimensión real de su gestión transnacional. Ese y no al revés, es el sentido que se observa en la doble periferia. No son los recursos de las unidades subestatales los que determinan la estructura institucional para la gestión transnacional, sino el grado de activismo y densidad, conforme a los objetivos que se plantean para sí mismas.

Los casos analizados muestran que la organización institucional se desarrolla y ajusta ante las necesidades internas y demandas exteriores, especializándose a medida que las USDPs adquirieron mayor activismo y experiencia en la vinculación externa. En este sentido, se observaron cuatro elementos que caracterizan la forma en que las USDPs establecen sus instituciones para la gestión transnacional.

El primero es la influencia de la forma organizacional del Estado. Ya sea un Estado federal, unitario o de características híbridas, ese modelo de organización influye sobre el diseño organizacional de las USDPs para la gestión transnacional. De manera tal que, en el caso federal, se contará con mayor descentralización de tareas y funciones que en el caso unitario e híbrido, en los que predomina una estrecha coordinación con el Estado central a diferentes niveles. La forma de organización del Estado también influye en la vinculación entre las USDPs y el Estado respecto del despliegue de la gestión transnacional de las primeras.

El segundo elemento es la ubicación del órgano para la gestión transnacional en el organigrama de las USDPs. En este sentido, se observó que ante mayores instancias burocráticas, el proceso de toma de decisión involucrará más pasos a seguir, mientras que en los organismos que presenten menos instancias intermedias, el proceso será más corto y eficiente. Por consiguiente, las USDPs ubican el órgano para la gestión transnacional en una posición estratégica dentro del organigrama subestatal, que elimine instancias burocráticas y aporte mayor fluidez a la misión.

El tercer elemento es el fin y las funciones definidas por las USDPs para el órgano a cargo de la gestión transnacional. Aquí, el análisis de los casos arrojó que los principales fines del órgano para la gestión transnacional de las USDPs se vinculan al asesoramiento y a la generación de políticas de vinculación internacional que propendan al desarrollo subestatal. Las funciones comunes detectadas en los casos de estudio, se relacionan a la detección de demandas locales y oportunidades externas que puedan traducirse en políticas públicas de gestión transnacional orientadas al desarrollo de la USDP. En todos los casos se otorga una atención especial a la integración regional y a la cooperación internacional.



El último elemento es la transversalidad que presenta el órgano para la gestión transnacional de las USDPs en el trabajo con otras áreas del gobierno subestatal. Aquí se distingue la capacidad institucional adquirida por el órgano de la gestión transnacional para trabajar en relación a otras áreas de gobierno y de la sociedad civil, canalizando la información del contexto externo e interno, procesándola, y produciendo un *feedback* constante.

El **cuarto capítulo** se adentró en el rol del sector económico-productivo en la gestión transnacional de las USDPs. El abordaje tuvo como objetivo visualizar el accionar de los actores privados y sus relaciones con el gobierno subestatal en la planificación y ejecución de la gestión transnacional.

La injerencia de los actores del sector económico-productivo permitió visibilizar la complejidad de actores, intereses y procesos que intervienen en la gestión transnacional en la doble periferia. Además mostró como la alianza público-privada subestatal contribuye a fortalecer las estrategias de posicionamiento internacional de Jujuy, Tarija y Tarapacá, manifestando los intereses en unidad de acción.

Los resultados arrojaron cuatro características del rol del actor económico-productivo en la gestión transnacional de las USDPs. La primera característica tiene que ver con cuáles son los sectores de la economía subestatal que se involucran en las acciones de gestión transnacional. En ese sentido, se detectó que las USDPs poseen sectores económicos-productivos heterogéneos y que, aquellos con mayor injerencia son los actores privados con potencialidad de crecimiento o expansión, dado que los actores consolidados poseen *lobbies* propios a nivel estatal e internacional. La segunda característica se relaciona con la anterior y muestra que la participación de los actores de las economías de Jujuy, Tarija y Tarapacá se produce principalmente a través de cámaras empresariales.

La tercera característica evidencia una coincidencia entre el actor privado y el gobierno subestatal respecto de hacia dónde dirigir la gestión transnacional de las USDPs. Las acciones desplegadas por los actores privados en el contexto de la ZICOSUR, los Comités de Integración Fronteriza y las acciones bilaterales, entre otras, manifiestan que tanto los actores privados como los públicos, priorizan la gestión transnacional transfronteriza en el marco del espacio geográfico subregional en el que se insertan.

La última característica del rol de los actores de las economías subestatales es que, como consecuencia de su intervención en la gestión transnacional, éstos se convierten

en partícipes y responsables del desarrollo de las USDPs, transmitiendo intereses y demandas hacia los órganos de gobierno subestatal y respondiendo al *feedback* que generan.

Por último, el **quinto capítulo** se enfocó en definir la dimensión política de la gestión transnacional de las USDPs y caracterizar un perfil de las mismas respecto a su actuación en las esferas estatal e internacional. Para ello, el análisis se concentró en las modalidades de la gestión transnacional, en las temáticas desplegadas y en las estrategias empleadas, que construyen un modelo de gestión transnacional de la doble periferia.

La primera característica de la gestión transnacional de la doble periferia es la relevancia que las USDPs otorgan al trabajo en las áreas de fronteras. Esto se debe a que, el primer contexto de inserción detectado por las USDPs, es la subregión transnacional en la cual se encuentran insertan. Por este motivo, mantienen estrecha vinculación con las unidades subestatales fronterizas. En muchos casos, estos vínculos que ahora están formalizados, han nacido del contacto entre las poblaciones colindantes que históricamente se han vinculado.

El segundo rasgo observable es que la gestión transnacional está principalmente dirigida a la integración subregional con las unidades subestatales transfronterizas más cercanas. La subregión en la que se encuentran insertas Jujuy, Tarapacá y Tarija cuentan con características comunes (falta de infraestructura de conectividad, escasa participación en el comercio internacional, problemas fronterizos y la lejanía a los puertos comerciales en el caso de Jujuy y Tarija, entre otros) que han dado lugar a la cooperación entre ellas. La integración subregional se manifiesta en acciones propias de las USDPs como la iniciativa de la ZICOSUR, o en acciones coordinadas con los respectivos Estados como en el caso de los Comités de Integración Fronteriza e, incluso, en acciones bilaterales de intercambio y cooperación.

En particular, la subregión en la que se insertan Jujuy, Tarapacá y Tarija también contiene a unidades subestatales que se encuentran en la misma situación política de doble periferia. Este hecho significativo, permite concentrar intereses y problemáticas comunes de un espacio geográfico determinado. Las USDPs detectan prioridades comunes a resolver y ese consenso subregional transfronterizo sobre determinadas temáticas les permite encabezar gestiones internacionales, así como acciones internas o de coordinación con sus respectivos Estados.

La tercera característica del perfil de las USDPs es la prioridad asignada a la conectividad territorial en la agenda de la gestión transnacional. Las acciones tendientes a concretar obras de infraestructura de conectividad que comuniquen a las unidades subestatales de la subregión es un tema que resalta en las agendas de trabajo en distintos ámbitos: en la relación de las USDPs con sus pares fronterizas, en los Comités de Integración Fronteriza, en la ZICOSUR y en la relación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y Ministerios del Interior.

Además, como cuarta característica, la gestión transnacional subestatal no es concebida por las USDPs como un accionar político en oposición a la política exterior estatal. Por el contrario, se trata de un accionar subestatal que contribuye a profundizar la política exterior del Estado. Aunque esto no significa desconocer que, como todo vínculo político, la relación entre las USDPs y el Estado atraviesa momentos de cooperación y tensión.

La quinta característica muestra que las USDPs emplean la gestión transnacional proyectando la imagen de sí mismas que desean mostrar. Así se presentan en el escenario internacional como unidades subestatales con potencial turístico, proveedoras de energía, o como plataformas de conexión hacia los países de Asia.

El análisis produjo como resultado la identificación de un *interés común de la subregión que integran Jujuy, Tarija y Tarapacá, consistente en el diseño y despliegue de acciones dirigidas a fortalecer la conectividad territorial en miras a consolidar un bloque subregional de unidades subestatales transfronterizas.*

Tras analizar la situación de doble periferia de las unidades subestatales, el marco jurídico de la gestión transnacional, la especialización institucional de las USDPs, el rol de los actores económico-productivos y el perfil de gestión transnacional de la doble periferia, se arribó a las siguientes conclusiones:

**1. La situación de doble periferia visibiliza situaciones de desigualdad económica entre las unidades subestatales de un mismo Estado y/o la falta de representación de las USDPs en el Estado central.**

El creciente aumento de las necesidades locales, sumado a las nuevas atribuciones de las unidades subestatales, conllevó a la emergencia de la gestión

transnacional como una respuesta a la incapacidad del Estado para resolver las demandas y representar todos los intereses contenidos en su interior. En consecuencia, el dinamismo que adquirieron las USDPs a través de la gestión transnacional, puso de manifiesto cuestiones vinculadas a su relación con el Estado y a su inserción en la periferia del mismo.

De los casos que han sido centro de análisis de esta investigación (Jujuy, Tarija y Tarapacá) se observa que la condición de doble periferia pone en evidencia manifestaciones de la relación Estado-Unidades Subestatales, que se visualizan en la gestión transnacional de las USDPs.

Una de ellas es la asimetría en las oportunidades de desarrollo entre las diferentes unidades subestatales componentes de un Estado. El primer capítulo de esta tesis abordó este fenómeno a través del estudio de la primera periferia (Estado-Sistema internacional), y la segunda periferia (Unidades subestatales-Estado). La combinación de distintos factores produce una configuración que determina unidades subestatales centrales y unidades subestatales periféricas.

Las características ambientales definieron en los tres casos, zonas productivas que se relacionan con particularidades geográficas que favorecen el desarrollo de áreas agrícolas o industriales. Así, elementos como el clima, la productividad de los suelos, la lejanía a los puertos, a los puntos de distribución y los centros industriales construyen zonas de desarrollo asimétrico dentro del mismo Estado. Estos factores son acentuados con otros, como ser el grado de cohesión social, los liderazgos y la estabilidad de las instituciones. Todos estos influyen para que Jujuy, Tarija y Tarapacá se inserten en la periferia de los Estados que forman parte.

Otra manifestación dentro de la periferia Estado–Unidades subestatales es de índole política y tiene que ver con una falta de identificación o representación de las USDPs con el Estado. En el primero de los casos la USDP posee una identidad cultural particular que la diferencia del resto de las unidades subestatales que componen el Estado. Esta peculiar identidad que distingue a las USDPs se constituye, como sostiene Boisier (2010), por: 1) un sistema de creencias con compromisos recíprocos; 2) una continuidad histórica, sobre el pasado y la proyección de un futuro; 3) una identidad activa que adopta decisiones y logra resultados como unidad; 4) un espacio geográfico particular; y 5) un sentido de pertenencia a partir de rasgos compartidos que los distinguen de otros. El ejemplo que más sobresale en este sentido, es el departamento de Tarija, cuyo origen étnico-cultural se distingue de los departamentos “centro” del Estado, y más aún de los

pueblos originarios que representa el presidente del Estado plurinacional. Incluso, pueden identificarse momentos históricos, previos al año 2009, en los Tarija no se identificaba con el constructo identitario de Bolivia, y la relación Estado-unidad subestatal llegó a una polarización política que amenazó la estabilidad estatal. La tensión se disipó con las reformas institucionales que reconocieron capacidades autonómicas a los departamentos, en el año 2008, y la ratificación de Morales como presidente. El factor de diferencia étnico-cultural es un elemento fundamental en la determinación de las prioridades de la gestión transnacional de la USDP. Esto es así porque a través de intereses y prioridades distintos, la USDP en cuestión tratará de diferenciarse del Estado.

En el segundo caso, en cambio, se habla de una falta de representatividad que guarda relación con los intereses fijados como prioritarios por el Estado. Esta es una característica presente en todos los casos de doble periferia, incluso bajo diferentes formas de Estado. Al respecto, Soldatos (1990) mencionaba que los Estados centralistas podían mostrar ineficiencia en identificar y proyectar las necesidades específicas de cada unidad subestatal. Pero también los modelos federales buscan homogeneizar los intereses de las unidades subestatales en base a un interés nacional que se proyecte de forma monolítica en el exterior.

Al margen de la visión del Estado y la capacidad de éste para articular los intereses de las unidades heterogéneas y asimétricas que lo integran, también se debe realizar una lectura desde las USDPs. Desde esta perspectiva, la USDPs carecen de la capacidad de influencia necesaria para que sus intereses adquieran la prioridad que requieren en la carrera hacia el desarrollo. Más aun, los intereses de las USDPs pueden no converger con los intereses del Estado algunas veces. Respecto de esto último, Geldenhuys sostuvo que “el interés nacional como es definido por el gobierno central, a menudo tiende a ser sinónimo del de las regiones ‘centrales o nucleares’ en un Estado federal” (Geldenhuys en Zubelzú, 2008: 36).

Lo anterior es muy visible en Jujuy, Tarija y Tarapacá, que se han construido como zonas económicas y/o políticamente rezagadas, con economías poco diversificadas y liderazgos tenues que no han sabido negociar los intereses subestatales en la agenda estatal.

Sin embargo, la falta de correspondencia con los Estados respectivos, ha posibilitado el desarrollo de estrategias alternativas, como la gestión transnacional. A través de ésta confluyen actores públicos y privados subestatales que intervienen en un proceso complejo de construcción de estrategias de desarrollo dirigidas al sistema estatal

y al sistema internacional. A través de las mismas, las USDPs han detectado necesidades y problemas comunes con otros actores transfronterizos y globales, y esto les ha permitido reconfigurar sus capacidades dentro y fuera de las fronteras Estatales.

## **2. Las USDPs otorgan relevancia a la profundización de la vinculación transfronteriza, siendo la infraestructura de conectividad la temática predominante en la gestión transnacional de la doble periferia.**

Son numerosas las demandas de infraestructura de conectividad aún sin resolver en toda Sudamérica. En particular, las necesidades son observables en aquellas áreas geográficas alejadas de los grandes puntos de distribución y consumo, pero también en las áreas fronterizas. En muchos casos, tales como los aquí analizados, ambas zonas geográficas coinciden. Es decir, las zonas alejadas de los grandes centros económicos y políticos, coincide con las áreas fronterizas, como ocurre con Jujuy, Tarija y Tarapacá.

El problema de conectividad territorial es transversal a todos los Estados latinoamericanos, que no han podido o no han sabido resolverlo de forma individual.

Para las USDPs, la infraestructura de conexión guarda íntima relación con el objetivo de integrarse en espacios regionales transfronterizos que les permitan mejorar sus capacidades para alcanzar la meta del desarrollo. Los territorios conectados en espacios transnacionales posibilitan nuevos canales para el flujo de bienes, servicios y personas, reduciendo los costos ocasionados por la distancia de los canales tradicionales.

Incluso para los actores privados de las USDPs que han apoyado en las propuestas de infraestructura de conectividad en el marco de la ZICOSUR y los Comités de Integración Fronteriza. Esto se debe a que tanto los actores públicos como privados de las USDPs consideran la conectividad un factor clave para profundizar los intercambios y la complementariedad de sus economías.

Por estas razones es que tanto Jujuy, como Tarija y Tarapacá han apostado a promocionar los corredores bioceánicos. Pero el trabajo de las USDPs no se ha reducido a desarrollar el uso de los corredores, favoreciendo los intercambios entre distintos puntos territoriales que van desde el océano Pacífico hasta el Atlántico. El trabajo de las USDPs ha estado en detectar los puntos territoriales estratégicos y buscar alternativas para nuevas obras de estructura que los conecten, o para mejorar las ya existentes. El resultado de ello es un mapa virtual que posibilita un nuevo escenario de inserción para las USDPs, en

donde la mirada no se dirige hacia las unidades subestatales del centro de los Estados, sino en sentido horizontal hacia las USDPs que lo componen (Anexo XII).

Como actores subestatales fronterizos, las USDPs materializaron esta demanda de infraestructura de conectividad a través de la gestión transnacional y, específicamente, mediante la gestión transfronteriza.

No obstante, desarrollar la conectividad no es un trabajo que las USDPs pudieron afrontar en soledad a través de la gestión transfronteriza. Para lograr su cometido, han requerido el apoyo de los Estados en los que se insertan. En este sentido, la ventaja de la gestión transnacional para las USDPs está en el hecho de que el consenso transfronterizo acerca de las obras prioritarias de infraestructura ha aumentado su capacidad negociadora frente al Estado. Y no sólo el consenso entre los gobiernos subestatales, sino, además, sobre los actores de las economías de la doble periferia. La presión sobre los Estados posibilitó el diálogo interestatal y la intervención del mismo para proveer de financiamiento o solicitar la asistencia de organismos internacionales en apoyo de las USDPs. Esta ha sido una de las estrategias que ha visibilizado el reposicionamiento de los intereses de las USDPs dentro del Estado.

Para responder a las demandas subestatales, los Estados trabajaron a nivel interestatal entre los gobiernos de la región y con sus respectivas unidades subestatales. Este trabajo tuvo lugar en diferentes instancias, involucrando relaciones inter-estatales bilaterales y el trabajo conjunto descentralizado en los Comités de Integración Fronteriza. Así, por impulso de las USDPs y con apoyo y asistencia estatal, se encaminó el programa regional denominado “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana” (IIRSA).

El programa IIRSA, nacido en el año 2000, involucró el trabajo de doce Estados, entre los que se encuentran Argentina, Bolivia y Chile. Asimismo, significó el compromiso de los Estados para obtener la asistencia financiera y técnica de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De esta manera, se encaminaron una cartera de proyectos que fortalecieron la infraestructura multimodal, sobre todo en el Corredor Bioceánicos de Capricornio y el Corredor Bioceánico Central, en los que se insertan Jujuy, Tarija y Tarapacá.

**3. La gestión transnacional de las USDPs representa una herramienta de desarrollo que no necesariamente produce una colisión con los intereses estatales.**

**Sin embargo, como toda vinculación, la relación entre el Estado y las USDPs está marcada para situaciones de cooperación y tensión.**

La transferencia de competencias y responsabilidades hacia niveles inferiores del propio Estado se ha manifestado en reformas de normas jurídicas y órganos de gobiernos estatales y subestatales (ministerios de relaciones exteriores, órganos subestatales para la gestión transnacional, entre otros). El reconocimiento estatal de la gestión transnacional en las principales normativas jurídicas modificó las pautas de trabajo y abrió el paso a una etapa de coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

Este reconocimiento por parte del Estado no se ha generado por sí solo, sino que ha sido el resultado del creciente activismo de las unidades subestatales fuera de las fronteras estatales. Tal hecho tiene su origen en las transformaciones que atraviesa el sistema internacional, en el que han proliferado actores de diversa naturaleza, estableciendo un entramado complejo de vinculaciones de distinta índole.

No obstante, el Estado continúa ejerciendo un papel irremplazable en la definición de las políticas públicas relacionadas con la conducción de las relaciones exteriores. Al margen de éstas, el Estado también es el responsable de la coordinación de sus unidades constituyentes y de propiciar un modelo de desarrollo para sí mismo. Como sostiene Rusell (2010), la fortaleza de un Estado y su imagen dependen de esta capacidad de coordinación y conciliación que corresponde al gobierno central. Lo anterior, contribuye a contar con una posición única, mayor coherencia y credibilidad a la política exterior del Estado. Entonces, cuando la coordinación y conciliación entre ambos niveles ocurren, la gestión transnacional de las USDPs refuerza la política exterior del Estado.

Este último hecho se evidencia con las acciones de gestión transnacional transfronterizas de Jujuy, Tarija y Tarapacá. Ya sea a través de la actuación bilateral, los Comités de Integración Fronteriza, o la ZICOSUR, la gestión transnacional de las USDPs ha contribuido a afianzar las políticas bilaterales y/o multilaterales entre Argentina, Bolivia y Chile. En muchos casos, la gestión transnacional de las USDPs alertó sobre temas específicos que requieren intervención de sus respectivos Estados y en otros, la acción estatal ha posibilitado la apertura de vías de gestión transnacional para las USDPs.

Por lo tanto, si se piensa en la lógica de la erosión del poder estatal o en la gestión transnacional como oposición a la política exterior, resulta contraproducente al objeto de la gestión transnacional en sí mismo. Se corresponde en cambio, a una lógica



de complementación que adquiere un carácter más estratégico en un contexto que ofrece múltiples oportunidades y al mismo tiempo, desafíos que requieren de grados crecientes de cooperación y coordinación entre el Estado y las unidades subestatales.

Resulta evidente que, en su proyección internacional, las USDPs buscan su desarrollo y junto con él, la autoafirmación de su relevancia como representación de una comunidad política territorial. Esto no necesariamente entra en conflicto con la comunidad política esencial que es el Estado, sino que reclama su lugar dentro de las fronteras estatales y fuera de ellas también.

La situación de doble periferia y la dinámica de la gestión transnacional hacen necesaria una distribución de funciones entre Estado–USDPs que concilien los intereses de ambos. Una coordinación constructiva y una acción complementaria entre la política exterior y la gestión transnacional como sostiene Duchacek (en Calvento, 2010).

A pesar de ello, se evidencia situaciones de tensión entre el Estado y las USDPs que se relacionan con una falta de comunicación y/o coordinación entre ambos niveles respecto al despliegue de la gestión transnacional, como se evidenció en el Capítulo V. Pero, además, el conflicto puede aparecer cuando los intereses entre el Estado y las USDPs no coinciden y la gestión transnacional aparece como una vía alternativa para que éstas gestionen sus prioridades en el contexto internacional.

No obstante, la aparición de tensiones esporádicas entre las USDPs y el Estado, en ninguno de los casos estudiados existe evidencia de que la gestión transnacional de las USDPs pueda revestir el sentido de la “protodiplomacia”, y perseguir una vinculación internacional que tenga como fin la escisión de la USDP del Estado.

**4. Las USDPs despliegan acciones de gestión transnacional para incrementar su capacidad de influencia sobre el Estado y, así, reposicionar sus intereses en la agenda estatal. Esta es la estrategia de las USDPs para superar la periferia Estado–USDPs.**

El territorio local es visualizado por las USDPs como un espacio de construcción política desde el cual impulsar su propio desarrollo. Supone, además, el poder y la autodeterminación para plantear estrategias que enlacen procesos sociales, económicos, culturales propios de cada USDPs, con prácticas políticas y estrategias que desplieguen.

En este sentido, las USDPs han buscado formas alternativas de superar la dependencia que significa su inserción en la doble periferia. En particular, el estudio de

la gestión transfronteriza de Jujuy, Tarija y Tarapacá demuestra que ha sido la estrategia utilizada para intentar superar la periferia Estado-USDPs.

Así, a través de la gestión transnacional, las USDPs adquieren una doble vía para la superación de su inserción periférica en el Estado: por un lado, encuentran respuestas a problemas comunes fuera del Estado y, por otro, adquieren mayor capacidad para reposicionar sus intereses de desarrollo en la agenda estatal.

En este sentido, se observa que la gestión transnacional transfronteriza ha sido desarrollada por las USDPs, incluso de manera informal antes del reconocimiento constitucional. En muchas ocasiones, la interacción entre las USDPs permitió dar solución a problemas en las fronteras de manera eficiente, haciendo una lectura más cercana a la realidad, que la lectura proveniente de los Estados. Asimismo, los Estados se han beneficiado de este tipo de vinculación puesto que les permite canalizar y efectivizar la aplicación de políticas que emanen de la relación bilateral con sus pares. Así, por ejemplo, el Comité de Integración Fronteriza entre Argentina y Chile representa un espacio en el que las unidades subestatales fortalecen y hacen efectiva esa integración entre ambos países.

Por otro lado, también la gestión transnacional global constituye una herramienta alternativa para que las USDPs alcancen sus objetivos de desarrollo. Esto es así porque la profundización de la gestión transnacional con otras unidades subestatales del centro, organismos internacionales, otros Estados y organizaciones de la sociedad civil, posibilita que las USDPs adquieran habilidades que les permitan lidiar con problemas básicos para el desarrollo, como puede ser el saneamiento de aguas, el tratamiento de residuos, el riego, el acceso a la salud y educación.

Por ello, se observa que, aunque Jujuy, Tarija y Tarapacá son USDPs geográficamente cercanas y que han desarrollado un vínculo transfronterizo, esta no ha sido la única modalidad de inserción internacional que han empleado. En los tres casos estudiados, se observa que, más allá de los espacios regionales transfronterizos, las USDPs desplegaron acciones con actores globales, sean unidades subestatales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil u otros. Esto les ha permitido importar habilidades en distintas áreas a través de la cooperación técnica, que no podrían conseguir de otra forma en el ámbito regional.

En algunos casos, la gestión transnacional de las USDPs genera la adquisición de compromisos internacionales para los cuales necesita algún tipo de apoyo del Estado. Tal es el caso de los proyectos de infraestructura de conexión, en los que las USDPs

requieren algún tipo de participación del Estado, ya sea para la obtención de financiamiento o la ejecución de los proyectos viales y/o de infraestructura. Esta parece ser, por ahora, una vía alternativa para la obtención de los resultados que las USDPs no logran conseguir a través del *lobby* o cabildeo.

De forma tal que la gestión transnacional posibilita a las USDPs reposicionar sus intereses dentro de las prioridades de los Estados que integran. Prioridades que no encuentran otras vías de posicionarse en la relación Estado-Unidad subestatal.

En este contexto, Luis Maira (2010) empleó la terminología “política internacional subnacional” para referirse a la gestión transnacional subestatal, entendida como la voluntad y la decisión política de las unidades subestatales para impulsar su inserción internacional. Aunque, además, la política internacional subnacional debe ser entendida como un sistema de interacciones generado a partir de la gestión transnacional de las unidades subestatales (periféricas o no). En ambos sentidos, como voluntad y decisión política de las unidades subestatales y como resultado de la interacción entre ellas, la gestión transnacional se convierte en herramienta de las USDPs para la superación de la dependencia del Estado. En este sistema de interacciones, las USDPs se proponen estrategias y objetivos que aprovechen las oportunidades del contexto exterior y las articulen con sus intereses territoriales.

A fin de superar la inserción periférica dentro del Estado, la gestión transnacional de las USDPs se manifiesta como una política pública con características de transversalidad. Esto se debe a que, para su despliegue, la gestión transnacional de las USDPs abarca diversas áreas temáticas que hacen al desarrollo subestatal de la doble periferia, y que pueden ir desde temas vinculados a la protección y conservación medioambientales hasta la infraestructura de conexión. La diversa naturaleza de las actividades que despliegan las USDPs en su gestión transnacional, habla de las diferentes dimensiones del desarrollo y de la lectura que éstas realizan acerca de las oportunidades del contexto internacional.

De esta manera, la relevancia que la gestión transnacional reviste para las USDPs como herramienta de desarrollo radica no sólo en la adquisición de nuevas habilidades de gestión de recursos (técnicos, financieros, administrativos, de negociación, entre otros), sino que, además, posibilitan incrementar su capacidad de influencia sobre el Estado del cual forman parte y así reposicionar sus intereses en la agenda estatal.

Un párrafo aparte merece la actuación de los sectores económico-productivos subestatal en la gestión transnacional de la doble periferia. El involucramiento del mismo

posibilitó la transferencia de intereses y demandas reales hacia los gobiernos subestatales de la doble periferia para procesarlas y transformarlas en políticas públicas de gestión transnacional. Pero además, estos actores han sido partícipes directos de la gestión, tomando parte en la agenda de encuentros de la ZICOSUR, los Comités de Integración Fronteriza y de la agenda bilateral de los gobiernos subestatales. Este hecho, además de demostrar la complejidad de los actores intervinientes en la gestión transnacional en un contexto de doble periferia, resulta una estrategia de posicionamiento para las USDPs que les permite proyectar una misma voz en los escenarios estatal e internacional.

**5. Los procesos de integración subregional como la ZICOSUR y el desarrollo de la IIRSA, se proyectan como estrategias de gestión transnacional de las USDPs para insertarse en el escenario internacional, superando la periferia Sistema Internacional-Estado. Sin embargo, esta integración subregional se encuentra aún en construcción.**

A partir del análisis de la gestión transnacional de Jujuy, Tarija y Tarapacá, se observa que el factor que complica el desarrollo de las USDPs no es precisamente su tamaño, o su capacidad productiva, sino su soledad. Entonces, la asociatividad se convierte en una estrategia necesaria en la promoción del desarrollo, un mecanismo complementario a otros, que le permitan superar la situación de doble periferia en la que se insertan.

Este hecho es visible en el despliegue de acciones multilaterales y bilaterales en la gestión transnacional de las USDPs. Ya sea acompañadas y asistidas por el Estado, como en los Comités de Integración Fronteriza, o impulsadas por sí mismas como en la ZICOSUR, las USDPs buscan relacionarse y trabajar con sus pares transfronterizas.

Por este motivo, Jujuy, Tarija y Tarapacá así como otras unidades subestatales de la subregión han apostado al desarrollo de proyectos de infraestructura de conexión multimodal como la IIRSA. La conectividad multimodal se convierte en un elemento de desarrollo para la doble periferia, no sólo porque contrarresta el aislamiento y la lejanía a los principales centros de producción, consumo y redistribución, sino además, porque posibilita el acceso a los puertos de los océanos Atlántico y Pacífico que conectan con grandes mercados.

En este contexto, la integración subregional constituye uno de los principales ejes a través de los cuales se desenvuelve la gestión transnacional. Y, en consecuencia, la

subregión transfronteriza es el primer espacio geográfico de inserción internacional de las USDPs.

Al respecto, los casos de estudio demostraron que las USDPs despliegan su gestión transnacional contribuyendo a crear nuevos espacios transfronterizos en torno a cuatro factores. El primero de ellos tiene que ver con el hecho de compartir una inserción doblemente periférica que condiciona sus expectativas de desarrollo. El segundo factor se vincula a las expectativas de las USDPs de apostar y compartir las inversiones iniciales y costos en actividades de interés común (infraestructura, comercio, controles). El tercer factor es la existencia de valores y percepciones comunes entre las USDPs sobre cómo abordar el problema de desarrollo, favoreciendo la cooperación. El cuarto y último factor es la oportunidad de incrementar el poder de negociación y de presión sobre el Estado, y a otros actores como pueden ser unidades subestatales del centro, organismos internacionales y otros procesos de integración regional.

Con su participación en espacios de integración, las USDPs promueven el intercambio con otras unidades subestatales que reúnen características similares y que, en consecuencia, poseen los mismos intereses. Mediante la participación en procesos de integración subregional, se traza un nuevo mapa que produce la aparición de un nuevo actor: la subregión transfronteriza. En este nuevo panorama, las USDPs esperan interactuar como bloque subregional y burlar, así, la inserción periférica del Estado del cual forman parte.

Algunos autores como Laidi (1994), Omaha (2005), y Boiser (2010) han abordado precedentemente la existencia de regiones que no se encuentran formalizadas o institucionalizadas, pero que en la práctica funcionan como tales. Laidi (1994) avanzó sobre el surgimiento de subregiones, cuya regionalización obedece a la necesidad de sustraerse de la tutela del Estado, que no es lo que las USDPs han demostrado. Omaha, en cambio, lo hace a través del estudio de los “Estado-regiones”, entendidos como áreas transfronterizas que conforman unidades económicas y no políticas. Sin embargo, esta idea se aleja de las unidades subestatales como actores y acerca más al mercado, aunque resalta la existencia de zonas fronterizas integradas. Por último, Boisier planteó la existencia de regiones virtuales, que define como “el resultado de una región contractual (formal o no) entre dos o más regiones pivotaes o bien, asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo” (Boisier, 2010: 53). Este último sentido de regiones virtuales es el que más se acerca a las USDPs en estudio, aunque el objetivo último es alcanzar el desarrollo con metas definidas en el corto y mediano plazo.

Entonces, para las USDPs, la construcción de una subregión transfronteriza significa potenciar su auto-organización y ampliar sus capacidades para el desarrollo. En este sentido, la gestión transnacional busca mejorar y profundizar sus habilidades para transformar la realidad de acuerdo a la percepción de su identidad territorial, convirtiéndose o transformándose en sujeto de su propio desarrollo.

Este entorno transfronterizo en el que se insertan las USDPs conlleva a una reconfiguración de los tres escenarios planteados por Boisier para el desarrollo: contextual, estratégico y político (Boisier, 2004:34). Respecto al escenario contextual las USDPs se enfrentan un proceso de apertura externa, que significa, no solo la apertura a nuevos mercados, sino, además, la capacidad para responder a sus demandas. En cuanto al escenario estratégico, las USDPs se insertan en una geografía distinta a la del Estado, que posee características de virtualidad, y desde la cual se proponen gestionar su propio territorio a través de la gestión transnacional. Y, por último, un escenario político, aun poco transitado, que involucra la modernización en dos sentidos: hacia afuera, en donde la especialización institucional de las USDPs y la adquisición de habilidades para la gestión transnacional resulta esencial; y respecto del vínculo con el Estado, para garantizar una relación eficiente que redunde en beneficios para ambos actores.

En el análisis de los casos de estudio, Jujuy, Tarija y Tarapacá, este proceso de integración en una subregión transfronteriza se identificarse con ZICOSUR. Ésta, reúne a unidades subestatales de características similares, pudiéndose encuadrar en su mayoría dentro del contexto de doble periferia. En América del Sur, se observan otros procesos de integración subregional, entre los que se destacan la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), la Red de Mercociudades, y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR).

No obstante, la ZICOSUR se encuentra en una fase previa a su inserción internacional como bloque subregional. Este proceso de integración aún enfrenta los desafíos de la integración hacia adentro, que involucra garantizar la conectividad de su territorio y fortalecer el mercado interno subregional. Estas dos tareas pendientes son los retos que deberá superar la ZICOSUR para plantearse una inserción internacional como bloque subregional, que supere la inserción periférica desde los Estados que atraviesa.

En conclusión, la situación política de doble periferia actúa como condicionante que puede ser superado por las USDPs a través de la gestión transnacional.

En este sentido, la gestión transnacional significa un instrumento de actuación de las USDPs en dos planos: el plano Estatal, a través de la gestión estatal; y el plano internacional, a través de la gestión internacional. La actuación en ambos subsistemas conforma la gestión transnacional.

Para las USDPs, la gestión transnacional se convierte así también en una herramienta estratégica para su desarrollo. Esto es así porque crea espacios de concertación e intercambio, que fortalecen las capacidades de las USDPs en múltiples sentidos: dotándolas de apoyo político, otorgándoles especialización técnica, brindándoles financiamiento, conectándolas con nuevos actores, obligándolas a readecuar su marco normativo, incentivando la especialización institucional de los gobiernos locales, entre otras.

En especial, la gestión transnacional transfronteriza, inserta a las USDPs en un nuevo mapa que obliga a repensar la inserción periférica. Un mapa que mira hacia los costados, teniendo como referencia los corredores bioceánicos, y a su vez, dejando de lado a los centros tradicionales de concentración del poder político y económico que coinciden con las capitales de Argentina, Bolivia y Chile. En este nuevo espacio geográfico, las USDPs se vinculan con otras unidades subestatales de similares características de la región, con las que comparten problemáticas y encuentran el consenso sobre temas de común interés. Aunque la integración subregional da muestras de ser un proceso en evolución que aún no se ha consolidado.

La gestión transnacional transfronteriza es la estrategia que las USDPs emplean en orden a superar la periferia Estado–Unidad subestatal. A través de las mismas, las USDPs conforman intereses transnacionales que las dotan de mayor capacidad de influencia frente al Estado, permitiendo reposicionar sus intereses.

La segunda periferia, Estado – Sistema Internacional, es todavía un desafío a superar por las USDPs. Si bien las propuestas de integración subregional parecen la estrategia trazada por las USDPs para tal fin, no puede decirse que esta periferia se encuentre superada. El desafío se encuentra en consolidar esos procesos de integración subregional que permitan una inserción internacional como bloque subregional, con intereses y metas consensuadas y definidas.

## Bibliografía

- AGENCIA REGIONAL DE DESARROLLO PRODUCTIVO DE TARAPACÁ, 2014, *Caracterización Territorial de la Región de Tarapacá*, Santiago: Gobierno de Chile.
- ALBA, Oscar y CASTRO, Sergio (coords.), 2006, *Constituyente, Autonomías y Descentralización, un enfoque jurídico*, Cochabamba: Instituto de Estudios Internacionales IDE.
- \_\_\_\_\_, 2007, *Las reformas al Estado. Ensayos de derecho político*, Cochabamba: Instituto de Estudios Internacionales, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- ALBURQUERQUE, Francisco, 2004, “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Vol Abril, N° 82.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, David, 2009, “Aproximaciones a la paradiplomacia. Las regiones como actores de la política europea: los aportes del tratado de Lisboa”, en ZERAOUI, Zidane (comp.) *Regionalización y Paradiplomacia: la política internacional de las regiones*, México: Editorial Montiel & Soriano.
- ALLISON, Graham, 1988, *La esencia de la decisión*, Buenos Aires: Editorial GEL.
- ARANDA, Gilberto, CORDER, Alejandro y OVANDO, Cristian, 2010, “Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, N° 165.
- AROCENA, José, 1997, “Lo global y lo local en la transición contemporánea”, *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, N° 78-79.
- ARONSKID, Ricardo, 2016, “Aldo Ferrer y la construcción de la densidad nacional”, *Revista Voces en el Fénix*, Buenos Aires, Universidad de Buenos aires, Año 7, N° 54.
- ARTAZA ROUXEL, Mario, 2010, “La paradiplomacia de las regiones chilenas y las provincias argentinas”, en MAIRA, Luis (coord.) *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires: Editorial Libros el Zorzal.
- AYALA BLUSKE, Rodrigo, 2013, “Emergencia de nuevos actores sociales en Tarija en el periodo de la crisis constituyente”, *Revista T'inkazos*, Santa Cruz de la Sierra, N° 33.
- BANCO MUNDIAL, 2016a, Overview Argentina. Última actualización: octubre de 2016. Disponible



- en:<<http://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview>> (último acceso en febrero de 2017).
- \_\_\_\_\_, 2016b, Overview Bolivia. Última actualización: octubre de 2016. Disponible en: <<http://www.bancomundial.org/es/country/bolivia/overview>> (último acceso en febrero de 2017).
- \_\_\_\_\_, 2016c, Overview Chile. Última actualización: octubre de 2016. Disponible en:<<http://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>> (último acceso en febrero de 2017).
- BARBÉ, Esther, 1995, *Relaciones Internacionales*, Madrid: Editorial Tecnos.
- BATTALEME, Luis, 2014, “Realismo periférico y doble periferias: la política de seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana”, en documentos FLACSO ISA Conferencia Conjunta Internacional, Buenos Aires. Disponible en: <<http://web.isanetorg/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/98b1e9da-0606-4b47-9c29-49b173743edb.pdf>> (último acceso en septiembre de 2016).
- BATTEZZATI, Santiago, 2014, “La Tupac Amaru: movilización, organización interna y alianza con el kirchnerismo (2003-2011)”, *Revista Población & Sociedad*, Vol. 21, N° 1.
- BERNAL MEZA, Raúl, 2015, “Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: El caso de Chile y Bolivia”, *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, Vol. 35, N°3. Disponible en: <<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2015000300007>> (último acceso en octubre de 2016).
- BETETA, Hugo y MORENO-BRID, Juan Carlos, 2012, “El desarrollo en las ideas de la CEPAL”, *Revista Economía UNAM*, México D.F., Vol. 9, N° 27.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN DE CHILE, 2007, “Historia de la Ley N° 20.175, Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá”, Santiago: Congreso de la Nación de Chile.
- BIDART CAMPOS, Germán, 1998, *Manual de Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires: Editorial Altea.
- \_\_\_\_\_, 2006, *Tratado elemental de derecho constitucional*, VIII, Buenos Aires: Editorial Ediar.

- BOHLE TOBAR Francisca; JORQUERA SEPÚLVEDA, Gabriela y RETAMAL MILLAR, Camila, 2014, “Análisis de la Convergencia Económica Regional en Chile”, Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios, Departamento de Economía, Santiago de Chile.
- BOISIER, Sergio, 1998, “Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial”. *Revista Austral de Ciencias Sociales de Chile*, Santiago, Vol. marzo-agosto, N° 2.
- \_\_\_\_\_, 2001, “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”, en VÁZQUEZ BARQUERO, A. y MADOERY, O. (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- \_\_\_\_\_, 2004, “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en manos de la gente”. *Revista Eure*, Santiago de Chile, Vol. XXX, N° 90.
- \_\_\_\_\_, 2014, “Un marco para la diplomacia desde las estrategias de desarrollo regional: el retorno del actor territorial en un nuevo escenario”, en MAIRA, Luis (coord.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires: Editorial Libros El Zorzal.
- BOTTO, Mercedes, 2013, “La dimensión subnacional en los procesos de integración regional. Un análisis a partir de la experiencia del MERCOSUR”, *Documentos de Trabajo*. FLACSO, Buenos Aires, N° 64.
- BOTTO, Mercedes y SCARDAMAGLIA, Virginia, 2012, “El rol del sector privado en la internacionalización de las provincias argentinas”, *Revista Relaciones Internacionales -IRI*, La Plata, N° 42.
- BRICEÑO RUIZ, José; QUINTERO RIZZUTO; María y RUIZ, Dyanna, 2013, “El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, Año XIX, N° 28.
- BUARQUE, Sergio, 1999, “Metodología de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável”, *Revista del IICA*, Recife.
- BUITRAGO, Miguel, 2006, “El significado de la llegada al poder de Evo Morales a la República de Bolivia”, *Revista Iberoamericana*, Vol. VI, N° 22.
- BULL, Hedly, 1995 (1977), *La sociedad anárquica: un estudio sobre el orden en la política mundial*, tercera edición, Madrid: Los libros de la Catarata.

- CALVENTO, Mariana, 2014, “La inserción internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo”. *Revista Interações*, Campo Grande, Vol.15, N° 2.
- CALVENTO, Mariana, LORENZO, Natalia y HERRERO, María Sol, 2014, “Análisis teórico-empírico de la gestión transnacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias”, *Revista CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey*, México, Vol. 10, N° 20.
- CALVENTO, Mariana, 2016, “La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina”. *Revista Desafíos*, Bogotá, Vol. 28, N° 1.
- CÁMARA ARGENTINA DE COMERCIO Y SERVICIOS, 2016, Informe de actualización de comercio exterior, Observatorio de Comercio Exterior, Argentina, junio de 2016. Disponible en:<[http://www.cac.com.ar/data/documentos/48\\_IACE%20-%20Julio%20de%202016.pdf](http://www.cac.com.ar/data/documentos/48_IACE%20-%20Julio%20de%202016.pdf)> (Última vez consultado en febrero de 2016).
- CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE IQUIQUE (CCII), s/f, “Presentación, Misión y Visión”, Chile, s/f de publicación. Disponible en: <[http://ccii.cl/?page\\_id=405](http://ccii.cl/?page_id=405)> (último acceso en enero de 2018).
- CÁMARA DE INDUSTRIA Y COMERCIO DE TARIJA (CAINCOTAR), s/f, “Presentación FEXPOTARIJA”, Bolivia, s/f de publicación. Disponible en: <<http://www.caincotar.org/index.php/noticias/143-fexpo-tarija>> (último acceso en enero de 2018).
- CÁMARA DEL TABACO DE JUJUY, 2015, “Compromiso entre Monterrico S.A. y el Grupo chino Hongta Tabaco”, Argentina, fecha de la publicación 05/06/2015. Disponible en: <[http://www.tabacojujuy.com.ar/noticias/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4325%3Amonterrico-sa-firmo-un-convenio-con-el-grupo-chino-hongta-tabaco-sa&catid=1%3Afet&Itemid=121](http://www.tabacojujuy.com.ar/noticias/index.php?option=com_content&view=article&id=4325%3Amonterrico-sa-firmo-un-convenio-con-el-grupo-chino-hongta-tabaco-sa&catid=1%3Afet&Itemid=121)> (último acceso en enero de 2018).
- CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO DE BOLIVIA, 2016, Boletín Resumen Año 2015, Unidad de Comercio, Gerencia de Marketing, Servicios y Relaciones Institucionales. Disponible en: <<http://box.cnc.bo/cir2016/C2016->

066\_BOLETIN%20COMEX%20TARIJA.pdf> (último acceso en enero de 2016).

CARBAJAL, Juan José y GASSOL, Claudia, 2008, “La gestión transnacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones”, en IGLESIAS, Enrique (comp.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1ª ed., Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

CASTELLANO, Andrés y KLOSTER, Marcelo, 2015, *Industrialización del litio y agregado de valor local: informe tecno-productivo*, Buenos Aires: Centro interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

CEPPI, Natalia, 2010, “Hidrocarburos y procesos autonómicos en Bolivia. Factores intervinientes en su fragmentación social”, *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*, Año XXI, N° 41, Noviembre.

\_\_\_\_\_, 2014, “Nacionalización de los hidrocarburos bolivianos: reflexiones sobre su impacto en lo doméstico y en los vínculos con Argentina y Brasil”, *Revista CIENCIA ergo-sum*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Vol. 21-2, julio-octubre.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD), 1998, *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas: CLAD.

CENTRO MULTIDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS BOLIVIANOS (CEMEB) (sin fecha), *La economía boliviana en la etapa post CPE*, Disponible en: <[http://cebem.org/cmsfiles/publicaciones/La\\_economia\\_boliviana\\_en\\_la\\_etapa\\_post\\_nueva\\_CPE.pdf](http://cebem.org/cmsfiles/publicaciones/La_economia_boliviana_en_la_etapa_post_nueva_CPE.pdf)> (último acceso en enero de 2017).

COMISIÓN BINACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA ALTA CUENCA DEL RÍO BERMEJO Y EL RÍO GRANDE DE TARIJA (COBINABE), 2018, “Origen, misión y objetivos” s/f de publicación. Disponible en: <<http://archive.iwlearn.net/cobinabe.org/cobinabe.html>> (último acceso en febrero de 2018).

COCCARO, Pamela, 2006, “Propagación de la crisis asiática en países latinoamericanos”, *Revista del Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 69, octubre.

COLACRAI, Myriam, 2010, "El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile", en MAIRA, Luis, *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires: Editorial Libros del Zorzal.

\_\_\_\_\_, 2013a, "El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...", *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, CERIR-UNR, Rosario, N°14, Enero-Marzo.

\_\_\_\_\_, 2013b, "Las relaciones bilaterales argentino-chilenas en perspectiva subnacional. Potencialidades para incrementar la cooperación e integración", *Revista Dos Puntas*, Año V, N° 8.

\_\_\_\_\_, 2015, "Las nuevas diplomacias en las relaciones argentino-chilenas. Transgubernamentalismo y acción subnacional", *Revista Encrucijada Americana*, Año 7, N° 2.

COLACRAI, Miryam. y ZUBELZÚ, Graciela, 1994, "Las provincias y sus relaciones externas ¿federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?", *Cuadernos de Política Exterior Argentina del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario*, ciudad de Rosario, Serie Documentos de Trabajo N°6.

\_\_\_\_\_, 2004, "Las Vinculaciones Externas y la Capacidad de Gestión transnacional Desplegadas por las Provincias Argentinas en la Última Década. Una Lectura Desde Las Relaciones Internacionales", *Publicaciones del CARI*, Buenos Aires. Disponible en: <[www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf](http://www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf)> (último acceso en septiembre de 2016).

COMISIÓN CHILENA DEL COBRE (COCHILCO), 20015, *Competitividad de la Minería Chilena*, Santiago: Ministerio de Minería de Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), 1998, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.

\_\_\_\_\_, 2012, *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

- CONTRERAS, Leonardo; GAMBA, Gloria y LÓPEZ, Héctor, 2012, “Efectos de la inversión extranjera en la actividad minera colombiana y de cuatro países de la región”, *Revista Apuntes CENES*, Tunja-Bocayá, Colombia, Vol. 31, N° 53.
- CORNAGO PRIETO, Noé, 2000, “Exploring the global dimensions of paradiplomacy Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs”, Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hanover. Disponible en: <<http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-int-cornago.pdf>> (último acceso en agosto de 2016).
- COSTAMAGNA, Pablo y FOGLIA, Mariana, 2011, “Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios”, Documento de Trabajo del Programa de Competitividad Territorial Región Central de la Provincia de Santa Fe, Municipio de Rafaela, BID.
- DABAT, Alejandro, 2012, “El rumbo de la economía argentina bajo el kirchnerismo”. *Economía UNAM*, México, Vol. 9, N° 26.
- DALLA VÍA, Alberto, 2004, *El Marco jurídico e institucional para la gestión transnacional de los actores subnacionales gubernamentales en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial INTAL.
- DEHEZA, Grace, 2012, “Bolivia 2011: gobernando en el conflicto”, *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Vol. 32, N° 1.
- DEL ARENAL, Celestino, 2007, (2002), *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 4° Edición, Madrid: Tecnos.
- \_\_\_\_\_, 2009, “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- DERMIZAKY PAREDO, Pablo, 2006, “Soberanía, Autonomía y Autarquía”, en ALBA, Oscar y CASTRO, Sergio, *Constituyente, Autonomías y Descentralización, un enfoque jurídico*, Cochabamba: Instituto de Estudios Internacionales IDE.
- DIARIO CLARÍN, 2014, “El gobierno desechó US\$ 50 millones para descontaminar Abra Pampa”, Argentina, 11/04/2014. Disponible en: <[https://www.clarin.com/sociedad/Gobierno-US-descontaminar-Abra-Pampa\\_0\\_HJV7pf05DQg.html](https://www.clarin.com/sociedad/Gobierno-US-descontaminar-Abra-Pampa_0_HJV7pf05DQg.html)> (último acceso en mayo de 2017).

- DIARIO EL PAÍS, 2011, “Holanda mantiene cooperación”, Bolivia, 27/04/2011. Disponible en: <<http://elpaonline.com/index.php/edicion-virtual/item/9316-holanda-mantiene-cooperacion>> (último acceso en mayo de 2017).
- DIARIO EL INTRANSIGENTE, 2014, “Tarapacá más relaciones bilaterales con la provincia de Jujuy”, Argentina, 20/01/2014. Disponible en: <<http://web.elintransigente.com/salta/2012/1/20/tarapaca-relaciones-bilaterales-provincia-jujuy-120025.html>> (último acceso en julio de 2017).
- DIARIO JORNADA, 2013, “Ingenio La Esperanza: Nación y Jujuy crean un Comité de Gestión y Seguimiento”, Argentina, 04/10/2013. Disponible en: <[http://diariojornada.com.ar/80627/Politica/Ingenio\\_La\\_Esperanza\\_Nacion\\_y\\_Jujuy\\_crear\\_un\\_Comite\\_de\\_Gestion\\_y\\_Seguimiento](http://diariojornada.com.ar/80627/Politica/Ingenio_La_Esperanza_Nacion_y_Jujuy_crear_un_Comite_de_Gestion_y_Seguimiento)> (último acceso en junio de 2017).
- DIARIO JUJUY, 2014, “Exitosa participación de Jujuy en el Cónclave India-Latinoamérica”, Argentina, 28/10/2014. Disponible en: <<http://diariojujuy.com.ar/noticiaslocales/item/881-exitosa-participacion-de-jujuy-en-el-conclave-india-latinoamerica>> (último acceso en mayo de 2017).
- DIARIO JUJUY AL DÍA, 2013, “Préstamo de la CAF y el BID para Jujuy”, Argentina, 9/12/2013. Disponible en: <<http://www.jujuyaldia.com.ar/2013/12/09/prestamo-de-la-caf-y-el-bid-para-jujuy/>> (último acceso en mayo de 2017).
- DIARIO JUJUY AL MOMENTO, 2014, “Acción y colaboración turística entre Tarapacá y Jujuy”, Argentina, 10/10/2014. Disponible en: <<http://www.jujuyalmomento.com/post/20581/accion-y-colaboracion-turistica-entre-tarapaca-y-jujuy.html>> (último acceso en julio de 2017).
- 
- \_\_\_\_\_, 2015, “Primer taller de promoción comercial entre Jujuy y el Norte Grande de Chile”, Argentina, fecha de la publicación 3/05/2015. Disponible en: <<http://www.jujuyalmomento.com/post/35687/1-taller-de-promocion-comercial-entre-jujuy-y-norte-grande-de-chile>> (último acceso en enero de 2018).
- DIARIO PÁGINA CENTRAL, 2014, “Jujuy ayuda a damnificados del terremoto chileno”, Argentina, 11/04/2014. Disponible en: <<http://www.paginacentral.com.ar/generales-jujuy/1443-jujuy-ayuda-a-damnificados-del-terremoto-chileno>> (último acceso en julio de 2017).

- DIARIO TODO JUJUY, 2014, “Reunión clave para conseguir un vuelo Jujuy-Tarija”, Argentina, 21/01/2014. Disponible en: <[http://www.todojujuy.com/todojujuy/reunion-clave-para-conseguir-un-vuelo-jujuy-tarija\\_28211?print&render=false](http://www.todojujuy.com/todojujuy/reunion-clave-para-conseguir-un-vuelo-jujuy-tarija_28211?print&render=false)> (último acceso en julio de 2017).
- DIETZ, Gunther, 2014, “La antropología latinoamericana ante los desafíos de la diversidad. Un análisis a la educación intercultural: desafíos teóricos y prácticos”, *Revista de Pedagogía en Música Am*, Santiago de Chile, Vol. 2, N° 2. Disponible en: <<http://bibliotecadigital.academia.cl/jspui/bitstream/123456789/2903/1/18-42.pdf>> (último acceso en octubre de 2016).
- DIRECCION DE PRENSA DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE JUJUY, 2017, “Éxito en Nueva York: bono verde para Cauchari”, Argentina 13/09/2017. Disponible en: <<http://prensa.jujuy.gob.ar/2017/09/13/exito-en-nueva-york-bono-verde-para-cauchari/>> (último acceso en enero de 2018).
- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO DEL GOBIERNO DE JUJUY (DIPEC), 2017, Informe de Actividad Económica de la Provincia, junio 2015, San Salvador de Jujuy.
- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO DEL GOBIERNO DE JUJUY (DIPEC), s/f, “Mapa dinámico de la provincia de Jujuy”, Argentina, s/f de publicación. Disponible en: <[https://opex.indec.gov.ar/index.php?pagina=mapa\\_dinamico](https://opex.indec.gov.ar/index.php?pagina=mapa_dinamico)> (último acceso en junio de 2017).
- DIZ, María Luisa, 2014, “Los liderazgos políticos y sus dilemas en el presente de Argentina y Chile”, *Revista POSTData*, Buenos Aires, Vol 19, N° 1, abril-septiembre.
- DOMINGUES, José Maurício, 2012, *Desarrollo, periferia y semiperiferia en la tercera fase de la modernidad global*, 1° edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo, 1994, *La Constitución reformada*, Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.
- DUCHACEK, Ivo, 1986, “Las dimensiones territoriales de las políticas: dentro, entre y a través de las Naciones”. *Westview Press*, Boulder-Colorado.
- EL DIARIO NACIONAL, 2017, “La Gobernación de Tarija acude a préstamos bancarios”, Bolivia, 28/01/2017. Disponible en:



<[http://www.eldiario.net/noticias/2017/2017\\_01/nt170128/nacional.php?n=20&-gubernacion-acude-a-prestamo-bancario](http://www.eldiario.net/noticias/2017/2017_01/nt170128/nacional.php?n=20&-gubernacion-acude-a-prestamo-bancario)> (último acceso en febrero de 2017).

EL BOYALDÍA DIARIO DIGITAL, 2014, “Tarapacá profundiza relaciones bilaterales con Jujuy”, Chile, 19/01/2014. Disponible en: <<http://www.elboyaldia.cl/noticia/politica/tarapaca-profundiza-relaciones-bilaterales-con-jujuy>> (último acceso en abril de 2017).

EL CHACO INFORMA, 2017, “Tarija: ZICOSUR concluye fortaleciendo la visión de desarrollo más allá de los hidrocarburos”, Bolivia, 17/04/2017. Disponible en: <<http://elchacoinforma.com/2017/04/17/01/53/tarija-zicosur-concluye-fortaleciendo-la-vision-de-desarrollo-mas-alla-de-los-hidrocarburos/>> (último acceso en enero de 2018).

EL PAÍS ONLINE, 2016, “La comisión jurídica de la ZICOSUR se reunió en Tarija”, Bolivia, 02/08/2016. Disponible en: <<http://elpaisonline.com/index.php/component/k2/item/224415-la-comision-juridica-de-la-zicosur-se-reunio-en-tarija>> (último acceso en enero de 2018).

EL TRIBUNO DE JUJUY, 2012, “Visita del Cónsul General de Francia”, Argentina, 05/03/2012. Disponible en: <<https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2012-3-5-17-57-0-visita-del-consul-general-de-francia>> (último acceso enero de 2018).

\_\_\_\_\_, 2014, “Avanzan gestiones para habilitar el paso Ciénega de Paicone – Río Mojón”, 4/12/2014. Disponible en: <<http://www.eltribuno.info/jujuy/nota/2014-12-4-14-35-0-avanzan-gestiones-para-habilitar-el-paso-cienaga-de-paicone---rio-mojon-america-latina-argentina-bolivia-cancilleria-cusi-cusi-gobierno-provincial-guillermo-integracion-regional-jujuy>> (último acceso en julio de 2017).

\_\_\_\_\_, 2015, “Primera exportación de naranjas jujeñas a Chile”, Argentina, 18/10/2015. Disponible en: <<https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2015-10-18-1-30-0-primera-exportacion-de-naranjas-jujenas-a-chile-cargamento-de-naranjas-despachado-con-destino-a-chile-vega-de-antofagasta-chile-secretaria-de-integracion-regional>> (último acceso en enero de 2018).

EMPRESA PORTUARIA IQUIQUE (EPI), s/f, “Presentación Institucional”, Chile, s/f de publicación. Disponible en: <<http://epi.cl/>> (último acceso en enero de 2018).

ESPOSTO, Lucía; SIMONOFF, Alejandro y ZAPATA, Victoria, 2009, “La gestión subnacional de las relaciones internacionales en el marco de la globalización. El

- caso de la provincia de Buenos Aires”, en ZERAOUI, Zidane (coord.), *Región y Paradiplomacia: la política internacional de las regiones*, México: Instituto Tecnológico de Monterrey.
- FEDERACIÓN EMPRESARIA HOTELERA GASTRONÓMICA DE ARGENTINA (FEHGA), 2015, “Primer encuentro binacional de empresarios en Tarija”, Argentina, 04/07/2015. Disponible en: <<http://www.fehgra.org.ar/articles/473>> (último acceso en enero de 2018).
- FERRER, Aldo, 1999, “La globalización, la crisis financiera y América Latina”, *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_, 2007, “Globalización, desarrollo y densidad nacional”, en VIDAL, Gregorio; GUILLÓN, Arturo. (comp): *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_, 2010, “Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global”. *Revista CEPAL*, Santiago de Chile, N° 101.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI), 2016, Informe país Argentina N° 16/69. Disponible en: <[ile:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/cr1669s.pdf](file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/cr1669s.pdf)> (último acceso en febrero de 2017).
- FORNILLO, Bruno, 2010, “Geopolítica de la resistencia en la Bolivia reciente: la dinámica tarijeña como clave para pensar la derrota de la “media luna”, *Revista Theomai*, N° 22, segundo semestre.
- FRÍAS, Pedro José, 1980, *Introducción al derecho Público Federal*, Buenos Aires: Depalma.
- \_\_\_\_\_, 1999, *El proceso federal argentino*, Córdoba: El Copista.
- FUENTES, Claudio, 2010, “La transición auto-contenida: elites políticas y reformas constitucionales en Chile (1990-2010)”, trabajo presentado en el XXIX° Latin American Studies Association Congress (LASA), Canadá.
- FUNFACIÓN PROYUNGAS, s/f, “Información institucional”, Argentina. Disponible en: <<http://proyungas.org.ar/>> (último acceso en enero de 2018).
- \_\_\_\_\_, 2014, “Reunión binacional por la Ruta del Bicentenario”, Argentina, 26/06/2014. Disponible en: <<http://proyungas.org.ar/?p=4532>> (último acceso en enero de 2018).
- GAMBOA, Ramón Alberto, 1996, *Derecho constitucional y federal*, San Miguel de Tucumán: Ediciones El Graduado.

- GAMBOA ROCABADO, Franco, 2010. “Transformaciones constitucionales en Bolivia: Estado indígena y conflictos regionales”, *Revista Colombia Internacional*, N° 71, enero-junio.
- GARAFOLI, Gioacchino, 1995, “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”, en VÁZQUEZ BARQUERO y GARAFOLI (eds.), *Desarrollo Económico Local en Europa*, Madrid: Colegio de Economistas de Madrid.
- GARCÍA LÓPEZ, Roberto y GARCÍA MORENO, Mauricio, 2011, “La gestión para el resultado en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/La\_gestion\_para\_resultados\_en\_el\_desarrollo\_\_Avances\_y\_desafios\_en\_America\_Latina\_y\_el\_CaribeManagin.pdf> (último acceso en diciembre de 2016).
- GARCÍA SEGURA, Caterina, 1996, “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, Madrid, Vol. enero-marzo, N° 91, Disponible en: <<http://www.paradiplomacia.org/actividadextrdelasentidades.pdf>> (Última consulta en septiembre de 2016).
- GELLI, María Angélica, 2003, *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, 2 ed. ampliada y actualizada, Buenos Aires: Editorial La Ley.
- \_\_\_\_\_, 2011, “El federalismo en emergencia y su necesaria reconstrucción”, en HERNÁNDEZ, Antonio (dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- GILPIN, Robert, 1987, *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: GEL.
- GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, 2015, “El federalismo unitario argentino (1994-2014)”, *Revista Pensar en Derecho*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, N°5, Año XIV, Edición 245.
- GONZÁLEZ, Sergio y OVANDO, Cristian, 2011, “La década dorada de las relaciones diplomáticas entre Argentina y Chile”, *Revista T'inkazos*, N° 29.
- GRATIUS, Susanne, 2007, “La tercera ola populista de América Latina”, *Documentos de Trabajo*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

- GRAY MOLINA, George, 2006, “La economía boliviana más allá del gas”, *Revista América Latina Hoy*, Salamanca, N° 43.
- GUERRERO COSSÍO, Víctor, 2014, “El nuevo espacio social de Tarapacá: las claves de una nueva sociabilidad”, *Revista Diálogo Andino*, N° 45.
- HARMES-LIEDTKE, Ulrich y DELLAVEDOVA, Martin, 2013, *Desarrollo Económico Local en Bolivia: una aproximación a la “cuarta ola”*, Fondo Multilateral de Inversión del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <[http://www.mesopartner.com/fileadmin/user\\_files/INFORMEMIFREDESBOLIVIA.pdf](http://www.mesopartner.com/fileadmin/user_files/INFORMEMIFREDESBOLIVIA.pdf)> (último acceso en diciembre de 2017).
- HIERNAUX, Daniel, 1995, “La región insoslayable”, *Revista Eure*, PUC/IEU, Santiago de Chile, N° 63.
- HILHORST, Jos, 1980, “On Unresolved Issues in Regional Development Planning”, *ISS Occasional Papers, La Haya*, N° 81.
- HINOJOSA, Leonith; BEBBINGTON, Anthony; CORTEZ, Guido; CHUMACERO, Juan Pablo; BEBBINGTON, Denise; HENNERMANN, Karl, 2015, “Gas y Desarrollo: Dinámica Territorial Rural en Tarija, Bolivia”, *Serie documento de trabajo N° 172*, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Santiago de Chile: Grupo de trabajo Cohesión Territorial para el Desarrollo
- HOCKING, Brian, 2006, “Bridging boundaries: creating linkages. Non-Central governments and multilayered policy environments”, *WelTrends*, Berlín, N° 11. Disponible en: <<https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/index/index/year/2006/docId/1032>> (último acceso en octubre de 2016).
- HODARA, Joseph, 2003, “Ciencia en la periferia de la periferia: hacia la formación de colegios virtuales”, *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Tel Aviv, Vol. 14, N° 1. Disponible en: <<http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/issue/view/67c>> (último acceso en agosto de 2016).
- HOLSTI, Kal, 1994 (1969), *International politics: a framework for analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- HOOGHE, Liesbet y MARK, Gary, 2001, “Types of Multi-Level Governance”, *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 5, N° 11; Disponible en: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>> (último acceso en agosto de 2016)

- HUMPHREYS, Denise y BEBBINGTON, Anthony, 2012, “Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano”, *Revista Ecuador Debate*, Ecuador, Vol. 79.
- IGLESIAS, Valeria, 2008, “La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias”, en IGLESIAS, Eduardo, *Las provincias argentinas en el escenario internacional: desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires: PNUD.
- INFOBAE, 2014, “Inestabilidad de gobiernos, pero no del régimen democrático: el caso de América Latina”, Argentina, 2/02/2014. Disponible en: <<http://opinion.infobae.com/fabian-calle/2014/02/22/inestabilidad-de-gobiernos-pero-no-del-regimen-democratico-el-caso-de-america-latina/>> (último acceso en febrero de 2017).
- \_\_\_\_\_, 2018, “La Argentina se quejó ante Bolivia por la construcción de una represa hidroeléctrica”, Argentina, 31/01/2018. Disponible en: <<https://www.infobae.com/politica/2018/01/31/la-argentina-se-quejo-ante-bolivia-por-la-construccion-de-una-represa-hidroelectrica/>> (último acceso en febrero de 2018).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE BOLIVIA (INE), 2014, Actualidad Estadística Departamental de Tarija, La Paz: Viceministerio de Defensa Civil, Estado Plurinacional de Bolivia
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CHILE (INE), 2013, Informe Económico Regional, abril-junio, Santiago de Chile: INE.
- \_\_\_\_\_, 2017, Informe Económico Regional, abril-junio, Santiago de Chile: INE.
- INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA (IIRSA), s/f, “Ejes de integración y desarrollo: descripción, Argentina. Disponible en: <<http://www.iirsa.org/infographic>> (último acceso en abril de 2017).
- \_\_\_\_\_, s/f, Información institucional”, Argentina. Disponible en: <<http://www.iirsa.org/Page/PageDetail?id=117&menuItemId=68>> (último acceso en enero de 2018).
- KAPLAN, Morton, 1967, *System and Process in International Politics*, New York: John Wiley and Sons Inc.

- KEATING, Michael, 1993, "Regionalismo, autonomía y relaciones internacionales", University of Western Ontario, Working Paper N°66. Disponible en: <[http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP\\_I\\_66.pdf?noga=1](http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_66.pdf?noga=1)> (último acceso en julio de 2016)
- \_\_\_\_\_, 2001, "Paradiplomacia y constitución de redes regionales", *Revista D'etudis autonòmics i Locals*, Barcelona, N° 36.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, 1989, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- KRASNER, Stephen, 1983, *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- KRESSE, Kai, 2009, "Muslim politics in postcolonial Kenya: negotiating knowledge on the double-periphery", *Journal of the Royal Anthropological Institute (JRAI)*, Reino Unido, Vol. 15, N° 1.
- LASERNA, Roberto, 2011, *Bolivia: bonanza exportadora y descentralización*, Cochabamba: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.
- LA GAZETA DE JUJUY, 2014, "Encuentro de empresarios turísticos de Jujuy y Tarija en Bolivia", Argentina, 07/2014. Disponible en: <<http://www.gazetajujuy.com.ar/12419/encuentro-de-empresarios-turisticos-de-jujuy-y-tarija-en-bolivia/>> (último acceso en enero de 2018).
- LA NACIÓN, 2009, "El increíble estado paralelo que levanta Milagro Sala", Argentina, 25/10/2009. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1190351-el-increible-estado-paralelo-que-levanta-milagro-sala>> (último acceso en agosto de 2017).
- \_\_\_\_\_, 2014, "Agua: un derecho humano al que no todos acceden", Argentina, 8/12/2014. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1750412-agua-un-derecho-humano-al-que-no-todos-acceden>> (último acceso en diciembre de 2016).
- \_\_\_\_\_, 2016, "Desafíos de la política exterior argentina", Argentina, 15/01/2016. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1862300-desafios-de-la-politica-exterior-argentina>> (último acceso en diciembre de 2016).
- \_\_\_\_\_, 2017, "La Argentina, lejos de los indicadores de los países de la región", Argentina, 23/01/ 2017. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1978139-la-argentina-lejos-de-los-indicadores-de-los-paises-de-la-region>> (último acceso en febrero de 2017).
- \_\_\_\_\_, 2017, "La Corte Suprema citó a las provincias por el Fondo del Conurbano", Argentina, 08/05/2017, Disponible en

- <<http://www.lanacion.com.ar/2031516-la-corte-suprema-cito-a-las-provincias-por-el-fondo-del-conurbano>> (último acceso en agosto de 2017).
- LECOURS, André, 2002, “Political Issues of paradiplomacy: lesson from the developed world”, *Discussion Papers In Diplomacy*, Instituto de Relaciones Internacionales Clingendael, Holanda, N° 37.
- LOBODA FRONZAGLIA, Mauricio, 2005, “Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de Sao Paulo de 2001 a 2004”, Tesis de maestría presentada en UNICAMP, Campinas.
- LOPATA, Raimundas, 2008, “Kalingrado y las relaciones UE-Rusia: ¿Obstáculo u Oportunidad?”, *Documentos Fundación CIDOB*, Barcelona, Serie Europa, N° 3. Disponible en: <<http://www.cidob.org>> (último acceso en septiembre de 2016).
- MAGALA, Slawomir, 1985, “Double peripheralization”, *Research Foundation of State University of New York Review*, Nueva York, Vol. IX, N° 1. Disponible en: <<http://www.jstor.org/stable/40241015>> (último acceso en septiembre de 2016).
- MAGONE, José, 2006, “Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors”, en CASTRO RUANO, José Luis, *Las regiones en las relaciones internacionales*, España: Editorial Universidad de Zaragoza.
- MAIRA, Luis, 2006, “Las relaciones entre Argentina y Chile: un caso singular de combinación entre los vínculos interestatales y la paradiplomacia”, en RODRIGUEZ GELFESTEIN, Sergio (Coord.) *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México D.F., Editorial: M.A. Porrúa.
- \_\_\_\_\_, 2010, *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- MARQUEZ, José Gabriel, 2011, *Gestión exterior de actores subnacionales: La provincia de Jujuy y el Paso de Jama. El desarrollo sostenible a través de la gestión internacional*, trabajo de tesis publicado en el portal Paradiplomacia.org. Disponible en: <<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/381a360ef9b56339c6df3e9d15a4a2bbtesisentera-copia.pdf>> (último acceso en diciembre de 2017).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DE ARGENTINA (MECON), 2015, *Ficha Provincial: Jujuy*, octubre de 2015. Disponible en: <[http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/Jujuy.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Jujuy.pdf)> (último acceso en febrero de 2017).

- MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, 2018, Organismos de Cuencas Interprovinciales. Disponible en: <<https://www.mininterior.gov.ar/obras-publicas/rio-bermejo.php>> (último acceso en febrero de 2018)
- MELLA POLANCO, Marcelo y BARRIOS SILVA, Camila, 2014, “Gobernabilidad, democratización y conflictividad social en Chile: escenarios posibles para un nuevo equilibrio”, *Revista Latinoamericana Polis*, Santiago de Chile, Vol. 12, N° 35.
- MELO, Artemio Luis, 1995 (1979), *Compendio de Ciencia Política*, Tomo I, Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- \_\_\_\_\_, 1996, “Aproximación a un tema central: globalización e historia”, Instituto “Estanislao Zeballos” de Estudios Internacionales, CERIDER, Año II, N° 5.
- MENDOZA LEIGUE, Adolfo, 2009, *Tendencias y viabilidad de las autonomías indígenas originarias campesinas en Bolivia*, La Paz: Ministerio de la Presidencia.
- MERCADO MOTT, Macarena y ALCANTARA GUANAES, Senilde, 2016, “IIRSA y ZICOSUR en el Norte Argentino: ¿Infraestructura para la integración o integración para la infraestructura?” *Hegemonía, Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro*, UNIEURO, Brasília, N° 20.
- MICHELMANN, Hans y SOLDATOS, Panayotis, 1990, *Federalism and international relations. The rol of subnational units*, Oxford:Clarendon Press Publication.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DE ARGENTINA (MECON), 2015, Ficha Provincial: Jujuy, octubre de 2015, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Disponible en: <[http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/Jujuy.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Jujuy.pdf)> (último acceso en febrero de 2017).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DE BOLIVIA, 2011, “El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo”, *Economía Rural*, La Paz, septiembre 2011.
- MINISTERIO DE PRODUCCIÓN DE LA PROVINCIA DE JUJUY, 2012, *Estrategia Provincial para el Servicio Agroalimentario*, Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Disponible en:



- <<http://www.prosap.gov.ar/webDocs/EPsA-JujuyResolucion156.pdf>> (último acceso en febrero de 2017).
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE, s/f, “Organización territorial del Estado chileno”, s/f de publicación. Disponible en: <<http://chile.gob.cl/es/sobre-chile/asi-es-chile/organizacion-territorial/>> (último acceso en agosto de 2016).
- MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA DE ARGENTINA, s/f, “Organismos de cuencas interprovinciales”, s/f de publicación. Disponible en: <<https://www.mininterior.gov.ar/obras-publicas/rio-bermejo.php>> (último acceso en febrero de 2018).
- MORALES DÁVILA, Victorino, 2013, “El place branding de las entidades subestatales como estrategia paradiplomática para el desarrollo local”, en ZERAoui, Zidane, *Teoría y práctica de la paradiplomacia*, México: Editorial Instituto Tecnológico de Monterrey.
- MOSCOVICH, Lorena, 2009, “Fronteras entre la participación y la política. Estudio de las relaciones entre los gobiernos subnacionales y las organizaciones sociales con financiamiento federal en la Argentina”, XXI Congreso Internacional de Ciencia Política, Santiago de Chile, 12-16 de julio.
- \_\_\_\_\_, 2013, “Gobernadores vs Organizaciones: apoyos federales, política provincial y protesta”, *Revista SAAP*, Buenos Aires, Vol. 7, N° 1, mayo.
- MULLER, Pierre, 1990, *Les Politiques Publiques*, Paris: Editorial PUF. Disponible en: <<http://197.14.51.10:81/pmb/Que%20sais%20je/Politique/Les%20politiques%20publiques%20-%20Muller%20Pierre.pdf>> (último acceso en enero de 2018).
- MUÑOZ, Heraldo, 2000, “Carácter estratégico y oportunidades de la Globalización para el desarrollo de nuestras Regiones, en MINISTERIO DEL INTERIOR: *Estrategias de Desarrollo Regional y Globalización. Una reflexión necesaria*, Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- NICKSON, Andrew, 1993, “La democratización y los gobiernos locales en América Latina”, *Gestión y Política Pública*, Vol. II, N° 2.
- NORTH, Douglas, 1990, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Cambridge: Univ. Press.
- ODDONE, Nahuel, 2013, “Una paradiplomacia transfronteriza para la geografía de la(s) América(s) Latina(s)”, en ZERAoui, Zidane *Teoría y Práctica de la paradiplomacia*, México DF: Ed. Instituto Tecnológico de Monterrey.

- OHMAE, Kenichi, 1997, *El fin del Estado-Nación*, Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), 2013, *Estudios Económicos de la OCDE: Chile - Visión General*, México. Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview%20Chile%20spanish.pdf> (último acceso en febrero de 2017).
- ORELLANA AILLÓN, Logio, 2006, “Hacia una caracterización del gobierno de Evo Morales”, *Publicación OSAL Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, Año VI, N° 19.
- OVANDO SANTANA, Cristian, 2013, “Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno”, *Revista Trabajos y Ensayos*, Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.
- OVIEDO, Eduardo Daniel, 2011, “La proyección de la ZICOSUR en el mundo: el horizonte de cooperación y rivalidad económica con China”, trabajo presentado en el I Simposio Electrónico Internacional sobre Política China del Observatorio de la Política China, España.
- \_\_\_\_\_, 2015, “Modernización, régimen político y política exterior en Argentina, China y Taiwán”, en: OVIEDO, Eduardo y NAVARRO Drazich, Diego: *Argentina y sus relaciones con países del Este asiático*, Mendoza: Editorial de la Universidad del Aconcagua.
- \_\_\_\_\_, 2018, “Alternancia política y política exterior. El caso de Argentina y sus relaciones con China y otros países del Noreste Asiático”, artículo en prensa.
- PAQUIN, Stéphan, 2004, “La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales”, *Politiques et Sociétés*, Montreal. Vol. 23, N° 2-3. Disponible en: <https://www.erudit.org/revue/ps/2004/v23/n2-3/010890ar.pdf> (último acceso en agosto de 2016).
- PFEFFER, Jeffrey, 1987, *Organizaciones y teoría de la organización*, Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- PODESTÁ ARZUBIAGA, Juan, 2004, “Claves para entender el desarrollo de la región de Tarapacá”, *Revista de Ciencias Sociales*, Iquique, N° 14. Disponible en:

- <<http://search.proquest.com/openview/eada058fcce50fdd9a368bd38a6d182f/1?pq-origsite=gscholar&cbl=22448>> (último acceso en abril de 2017).
- POLLOCK, David, 2006, “Raúl Prebisch: la esencia del líder”, en DOSMAN, Edgar J. (Coord.), *Raúl Prebisch: el poder, los principios y la ética del desarrollo*, 1. ed. Buenos Aires: BID-INTAL.
- PORCARO, Tania, 2014, “Integración turística transfronteriza entre Argentina, Bolivia y Chile. El turismo comunitario como modelo”, VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística, Neuquén.
- PORTAL AGRONOA, 2014, “China fortalece vinculaciones comerciales con el sector tabacalero jujeño”, Argentina, 22/12/2012. Disponible en: <[http://www.agronoa.com.ar/noticias\\_desc.php?id=18434&catid=4](http://www.agronoa.com.ar/noticias_desc.php?id=18434&catid=4)> (último acceso en enero de 2018).
- PORTAL ANDALUCÍA SOLIDARIA, 2012, “Andalucía y Bolivia suscriben un Plan de Cooperación con la articulación del FAMI y el PNUD Bolivia”, España, 25/09/2012. Disponible en: <[http://www.andaluciasolidaria.org/archivo/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1714&Itemid=208](http://www.andaluciasolidaria.org/archivo/index.php?option=com_content&task=view&id=1714&Itemid=208)> (último acceso en abril de 2017).
- PORTAL BBC MUNDO, 2008, “Bolivia: referendo revocatorio y diálogo”, Reino Unido, 13/05/2008. Disponible en: <[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7399000/7399399.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7399000/7399399.stm)> (último acceso en agosto de 2017).
- PORTAL BOLIVIA VIAJES, 2013, “Tarija: empresarios fortalecerán inversiones en turismo”, Bolivia, 22/02/2013. Disponible en: <<http://www.boliviaviajes.org/2013/02/tarija-empresarios-fortaleceran.html>> (último acceso en enero de 2018).
- PORTAL COOPERACIÓN SUR-SUR, 2017, “Cooperación triangular entre Argentina, Bolivia y Alemania para el sector vitivinícola”, Argentina, 17/03/2017. Disponible en: <<https://www.cooperacionsursur.org/es/noticias-de-cooperacion-sur-sur/1836-cooperacion-triangular-argentina-bolivia-alemania-para-el-sector-vitivinicola.html>> (último acceso en julio de 2017).
- PORTAL DE LA REGIÓN SUR DE BOLIVIA, 2009, “El prefecto de Tarija gestionó cooperación alemana”, Bolivia, 24/03/2009. Disponible en: <<http://ciac-idr.com/index.php?p=2089>> (último acceso en mayo de 2017).

- PORTAL DE NOTICIAS PERFILES DIGITAL, 2010, “Reafirman convenio entre Tarija, Cochabamba y Jujuy”, Bolivia, 22/04/2010. Disponible en: <<http://www.perfilesdigital.com.ar/reafirman-convenio-entre-tarija-cochabamba-y-san-salvador-de-jujuy/>> (último acceso en julio de 2017).
- PORTAL DIGITAL TODO JUJUY, 2014, “Embajadores de la India y Turquía visitan Jujuy”, Argentina, 28/04/2014. Disponible en: <<https://www.todojujuy.com/ujuy/embajadores-la-india-y-turquia-visitan-jujuy-n20234>> (último acceso en enero de 2018).
- PORTAL EMOL ECONOMÍA, 2015, “Intercambio comercial entre Chile y China crece cuatro veces en diez años”, Chile, 21/03/2015. Disponible en: <<http://www.emol.com/noticias/Economia/2016/03/21/794087/Intercambio-comercial-entre-Chile-y-China-crece-cuatro-veces-en-diez-anos.html>> (último acceso en septiembre de 2017).
- PORTAL EXTRA NOTICIAS, 2013, “Jujuy y Tarapacá se unen por el desarrollo comercial”, Chile, 14/05/2013. Disponible en: <<http://www.extranoticias.cl/ujuy-y-tarapaca-se-unen-por-el-desarrollo-comercial/>> (último acceso en abril de 2017).
- PORTAL FRONTERAS ABIERTAS, 2011, “Fronteras abiertas: Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana”, Italia, 30/01/2011. Disponible en: <[http://www.fronterasabiertas.org/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://www.fronterasabiertas.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)> (último acceso en abril de 2017).
- PORTAL JORNADA.NET, 2008, “CAF financia US\$ 3 millones para afectados por granizada en Tarija”, Bolivia, 23/12/2008. Disponible en: <<http://www.jornadanetcom/n.php?a=25631-1>> (último acceso en mayo de 2017).
- PORTAL JUJUY ONLINE, 2015, “Comenzaron los vuelos entre Jujuy e Iquique”, Argentina, 29/12/2015. Disponible en: <<http://www.jujuyonlinenoticias.com.ar/ujuy/2016/12/29/comenzaron-vuelos-entre-jujuy-iquique-38815.html>> (último acceso en julio de 2017).
- PORTAL MADE FOR MINDS, 2015, “Tarapacá en Chile: ejemplo pequeño de la agenda mundial urbana”, Alemania, 26/01/2015. Disponible en: <<http://www.dw.com/es/tarapac%C3%A1-en-chile-ejemplo-peque%C3%B1o-de-la-agenda-urbana-mundial/a-37291737>> (último acceso en julio de 2017).

- PORTAL NOTI BOLIVIA RURAL, 2015, “Tarija: buscan mejorar el cultivo”, Bolivia, 5/01/2015. Disponible en: <[http://www.notiboliviarrural.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11175:tarija-buscan-mejorar-cultivo-de-papa-&catid=293:agricola&Itemid=543](http://www.notiboliviarrural.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11175:tarija-buscan-mejorar-cultivo-de-papa-&catid=293:agricola&Itemid=543)> (último acceso en mayo de 2017).
- PREBISCH, Raúl, 1949, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_, 1976, “Crítica al capitalismo periférico”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_, 1978, *Estructura socioeconómica y crisis del sistema*, Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_, 1981, *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_, 1986, “Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 28.
- \_\_\_\_\_, 2008, “Hacia una teoría en transformación”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 6.
- PRENSA DE LA GOBERNACIÓN DE SALTA, 2014, “Tarija presenta sus atractivos turísticos en el Encuentro Sudamericano de Guías de Turismo”, Argentina, 30/05/2014. Disponible en: <<http://www.prensa-salta.gov.ar/archivo/tarija-presenta-sus-atractivos-turisticos-en-el-encuentro-sudamericano-de-guias-de-turismo7>> (último acceso en enero de 2018).
- QUEZADA, Abraham, 2010, “Inserción internacional de Chile en la post Guerra Fría: concertación política e integración económico-comercial; dos ejes conceptuales de la política exterior de Chile durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)”, *Revista Enfoques de Ciencia Política y Administración Pública*, Santiago, Universidad Central de Chile, Vol. VIII, N° 13.
- QUINTAR, Juan y PERRÉN, Joaquín, 2016, “El gran desafío argentino: entrevista a Aldo Ferrer”, *Revista H-industri@*, Buenos Aires, Año 10, N° 18, primer semestre.
- ROBERTSON, Roland, 1995, “Glocalization: time-space and homogeneity-heterogeneity”, en FEATHERSTONE, Mike; LASH, Scott y ROBERTSON, Roland (comp.), *Global Modernities*, Londres: Sage Publications. Disponible en: <<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/0ad48a174cbc38cafafdl>

- 1fc8a47db3blaactividadexteriordelasentidadespól%C3%ADticassubestatales.pdf> (último acceso en septiembre de 2016).
- ROSECRANCE, Richard, 1986, *La expansión del estado comercial: comercio y conquista en el mundo moderno*, Madrid: Editorial Alianza.
- ROSENEAU, James, 1997, “Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y de los asuntos mundiales”, *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 148.
- RUSELL, Roberto, 2010, “El Estado–Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria”, en MAIRA, Luis, *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- SAFAROV, Alejandro, 2009, “La paradiplomacia del Noroeste argentino: buscando una salida para el desarrollo”, en ZERAOUI, Zidane, *Regionalización y paradiplomacia: la política internacional de las regiones*, México: Editorial Instituto Tecnológico de Monterrey.
- SCHNAKE, Loreto, 2011, *Paradiplomacia en Chile: el caso de la Región Metropolitana*, Santiago de Chile: Editorial Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- SARQUÍIS, David, 2009, “Paradiplomacia: fundamentos teóricos”, en ZERAOUI, Zidane *Regionalización y Paradiplomacia: la política internacional de las regiones*, México: Editorial Montiel & Soriano.
- SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA (SENASA), 2011, “Primera exportación de paltas Hass desde Jujuy a Chile”, Argentina, 27/02/2011. Disponible en: <<http://senasa.gob.ar/senasa-comunica/noticias/primera-exportacion-de-paltas-hass-desde-jujuy-chile>> (último acceso en enero de 2018).
- SERRANO, Claudia, 2011, “Gobernanza para el desarrollo territorial en América Latina”, documento de trabajo Gobernanza Subnacional de Gobiernos Intermedios para el desarrollo económico territorial en Los Andes, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Disponible en: <[http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/13596570249.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf)> (último acceso en marzo de 2017).
- SILVA SOURA, Verónica y MORÁN LEÓN, Carlos, 2009, “Relaciones subnacionales: el caso de Chile y Argentina”, en MAIRA, Luis, *La política subnacional en América Latina*, Buenos Aires: Editorial Libros del Zorzal.
- STOESSEL, Soledad, 2014, “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos”, *Revista Latinoamericana Polis*, Santiago de Chile, Vol 13, N° 39.

- STÖHR, Walter y TAYLOR, Fraser, 1981, *Development from above or below. The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Nueva York: J. Wiley
- SUÁREZ ESCALANTE, Diego, 2014, *Los efectos transnacionales del autonomismo departamental boliviano*, tesis publicada por la Universidad de Palermo, disponible en: <http://dspace.palermo.edu/dspace/bitstream/handle/10226/1197/Su%C3%A1rez%20Escalante%2C%20Diego.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (último acceso en diciembre de 2017).
- SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro, 1970, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. 1º edición, México D.F.: Siglo XXI Editores.
- SVAMPA, Maristella, 2005, *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires: Taurus.
- TABORGA, Ana, 2010, “La producción de conocimiento en la periferia de la periferia. Grupos de investigación en física pertenecientes a una universidad del interior de Argentina (1990-2005)”, Tesis doctoral en Repositorio FLACSO-ANDES. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/3323> (último acceso en septiembre de 2016).
- TAPIA VALDÉZ, Jorge, 2003, “Descentralización, diplomacia y paradiplomacia en la época de la globalización”, *Revista Estudios Fronterizos*, Santiago de Chile: INTE/Universidad Arturo Prat.
- \_\_\_\_\_, 2006, “Estado Unitario, Neosubsidariedad y desarrollo de Autonomía”, en ALBA, Oscar y CASTRO, Sergio, *Constituyente, Autonomías y Descentralización, un enfoque jurídico*, Cochabamba: Instituto de Estudios Internacionales IDE.
- TIRONI, Eugenio, 2007, “Cohesión social en Chile. El retorno de un viejo tema”, *Revista de pensamiento Iberoamericano Quorum*, Madrid, Vol.18.
- UNIDAD PARA EL CAMBIO RURAL (UCAR), 2010, “La FAO trabajará junto a la UCAR y el gobierno de Jujuy en un Plan Provincial de Riego”, Ministerio de Agroindustria, Argentina, octubre de 2010. Disponible en: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/noticias/ultimas-novedades/620-la-fao-trabajara-junto-a-la-ucar-y-el-gobierno-de-jujuy-en-un-plan-provincial-de-riego> (último acceso en mayo de 2017).
- \_\_\_\_\_, 2014, “Programa de la Microregión de San Pedro y La Esperanza: visita de una misión de empresarios italianos a

- Jujuy”, Ministerio de Agroindustria de Argentina, 9/10/2014. Disponible en: <<http://ucar.gob.ar/index.php/en/novedades-ile/noticias-ile/811-programa-de-la-micro-region-san-pedro-y-la-esperanza-visita-de-una-mision-de-empresarios-italianos-a-jujuy>> (último acceso en mayo de 2017).
- UGGLA, Fredrik, 2009, “Bolivia: un año de vivir peligrosamente”, *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, Vol. 29, N° 2.
- VALIENTE, Silvia Carina, 2012, “Catamarca, periferia de la periferia: locus de enunciación y la construcción de contextos de periferia”, *Revista de Estudios Geográficos de la Universidad Nacional de la Plata*, ciudad de La Plata, N° 8. Disponible en: <<http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/GEOv08n08a12>> (último acceso en septiembre de 2016).
- VARGAS HERNÁNDEZ, José, 2001, “Crisis de gobernabilidad en el Estado-Nación”, IX Coloquio Internacional de Geocrítica “Los problemas del mundo actual, soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales”, Universidad de Río Grande do Sul, Porto Alegre.
- VARGAS SUÁREZ, Rosío, 2009, “La nacionalización de los hidrocarburos en la presidencia bolivianos en la presidencia de Evo Morales Ayma”, *Revista Latinoamérica*, México D.F., N° 49.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio, 1997, “¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?”, *Cuadernos del Claeh*, Montevideo, N° 78-79.
- VEGA, Juan; DIBLASI, Juan y González Orozco, Matías, 2014, “Una visión sobre el régimen de coparticipación federal”, XXVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público, Villa Carlos Paz, Córdoba.
- VELÁZQUEZ, Rafael, 2005, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, ciudad de México: Editorial Plaza y Valdés.
- VOGEL CONCHEZ, Ximena, 2010, “Regionalismo, paradiplomacia y corredores bioceánicos. El caso de ZICOSUR y Atacalar”. V Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), UNLP, La Plata.
- WALLERSTEIN, Immanuel, 1979, *El Moderno Sistema Mundial., La Agricultura Capitalista y los Orígenes de la Economía - Mundo Europea en el Siglo XVI*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- WALTZ, Kenneth, 1979, *Theory of International Politics*, Estados Unidos: McGraw Hill.



- WEISBROT, Mark; RAY, Rebecca; JOHNSTONE, Jake, 2009, “La economía bajo el gobierno de Morales”, *Ensayos de Economía*, Medellín, N° 20, abril.
- ZERAOUI, Zidane, 2009, *Regionalización y Paradiplomacia: la política internacional de las regiones*, México: Editorial Montiel & Soriano.
- \_\_\_\_\_, 2013, *Teoría y práctica de la Paradiplomacia*, México: Editorial Montiel & Soriano
- ZONA DE INTEGRACIÓN DEL CENTRO ESTE DE SUDAMERICA (ZICOSUR), s/f, “Información general”. Disponible en: <<http://zicosur.info>> (último acceso en julio de 2017).
- ZONA FRANCA DE IQUIQUE (ZOFRI), s/f, “Presentación”, Chile, s/f de publicación. Disponible en: <<https://www.zofri.cl/>> (último acceso en enero de 2018).
- ZUBELZÚ, Graciela, 2004, Primer Informe del Programa Provincias y Relaciones Internacionales, Consejo de Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, 2006, “La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión”, *Revista Estudios del Centro de Estudios Avanzados (CEA)*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, N° 18.
- \_\_\_\_\_, 2008, “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas”, en IGLESIAS, Eduardo (comp.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

### **Documentos oficiales**

- Acta acuerdo suscripta por la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy y la Gobernación de El LOA (Intendencia Regional de Antofagasta), 2014.
- Acuerdo de Punta Arenas (Chile), Acuerdo de coordinación y colaboración entre el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los gobiernos regionales, 2005.

Carta de intención sobre cooperación en materia de desarrollo en comunicación y transporte e intercambio técnico-científico en el área educativa y de la salud entre el Gobierno de la Provincia de Jujuy y la Gobernación del Departamento de Tarija, 2014.

Constitución Nacional Argentina.

Constitución de la Provincia de Jujuy.

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

Convenio de cooperación internacional entre el Centro Hospitalario Universitario de Poitiers, la Facultad de Medicina y Farmacia de Poitiers (Francia) y el Ministerio de Salud de la Provincia de Jujuy (Argentina), 2014.

Convenio de cooperación técnica y económica entre el Estado de Israel y el Gobierno de la provincia de Jujuy, 1996.

Decreto Departamental de Tarija N°04/2014, sobre la Dirección de Cooperación Internacional de Tarija, 2014.

Decreto Departamental de Tarija N° 10/2015 sobre “Organización del Gobierno del Departamento Autónomo de Tarija”, 2015.

Decreto Presidencial N° 368/2002 del Estado de Chile sobre “Comisión Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en las Regiones”, 2002.

Decreto Provincial N° 4391/2013 creación de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy, 2013.

Estatuto Departamental Autonómico de Tarija

Ley Nacional N° 18.575, “Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado de Chile”, 1986.

Ley Nacional N° 19.175, “Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de Tarapacá”, 1992.

Ley N° 699 Ley Básica de relacionamiento internacional de las entidades territoriales autónomas de Bolivia, 2015.

Organigrama del Departamento de Tarija.

Organigrama de la Provincia de Jujuy.

Organigrama de la Región de Tarapacá.

Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo: Provincias de Salta y Jujuy (Argentina) y Departamentos de Tarija y Potosí (Bolivia). Resumen Ejecutivo. Corporación Andina de Fomento (CAF), 2009.

Proyecto de Infraestructura Hídrica: Programa para el Desarrollo de las Provincias del Norte Grande. Construcción de Obras Civiles: Contrato de préstamo BID 1843/OC-AR

Protocolo de cooperación entre el Departamento de Vienne (Francia) y la Provincia de Jujuy (Argentina), 2012.

Protocolo de cooperación entre el Departamento de Vienne (Francia) y la Provincia de Jujuy (Argentina), 2014.

### **Entrevistas realizadas**

Ex funcionario provincial de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 2016.

Ex funcionaria provincial de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 2016.

Funcionario del departamento de Tarija, departamento de Tarija, 2016.

Funcionario de la región de Tarapacá, Iquique, 2016.

Funcionaria de Cancillería argentina, Buenos Aires, 2016.

Funcionario de Cancillería chilena, Buenos Aires, 2016.

Ex funcionaria de la Cancillería boliviana, San Salvador de Jujuy, 2016.

Entrevista a integrante de la Cámara Minera de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 2018.

Entrevista a docente de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu), San Salvador de Jujuy, 2018.

Entrevista a empresario de Chile, San Salvador de Jujuy, 2018.

Entrevista a docente de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho de Tarija (UAJMS), San Salvador de Jujuy, 2018.

## **Anexos**

## Anexo I

### **Ubicación geográfica de la Provincia de Jujuy (Argentina).**



Fuente: elaboración propia en base a recursos de Google Maps, octubre de 2017

## Anexo N° II

### **Ubicación geográfica del Departamento de Tarija (Bolivia)**



Fuente: elaboración propia en base a recursos de Google Maps, octubre de 2017



### Anexo N° III

#### **Ubicación geográfica de la Región de Tarapacá (Chile)**



Fuente: elaboración propia en base a recursos de Google Maps, octubre de 2017

Anexo N° IV

**Convenio de cooperación técnica y económica entre el Estado de Israel y el  
Gobierno de la Provincia de Jujuy.**

**PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE JUJUY**

**CONVENIO DE COOPERACION TECNICA Y ECONOMICA ENTRE EL  
ESTADO DE ISRAEL Y EL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE JUJUY**

En la ciudad de San Salvador de Jujuy, se reúnen a los 19 días del mes de septiembre de 1996, el Sr. Gobernador de la Provincia de Jujuy, Lic. **Dn. CARLOS ALFONSO FERRARO**, y el Señor Embajador del Estado de Israel, **Dr. Dn. ITZHAK AVIRAN**, a fin de establecer un Convenio de Cooperación Técnica y Económica entre la Embajada del Estado de Israel y el Gobierno de la Provincia de Jujuy.

**CONSIDERANDO** el interés mutuo de promover el desarrollo de las relaciones bilaterales;

**QUE** se hace necesario aprovechar al máximo los recursos disponibles en ambas partes teniendo en cuenta las capacidades existentes altamente aprovechables;

**QUE** los signatarios coinciden en alentar, facilitar y asegurar la permanencia y continuidad de las relaciones que en el futuro se establezcan entre los diversos sectores Culturales, Económicos y Comerciales;

**QUE** tradicionalmente existe un intercambio fluido que ambas partes concuerdan intensificar.

**POR ELLO ACUERDAN**

1º) Establecer una cooperación técnica y económica sobre el intercambio en los siguientes aspectos básicos:

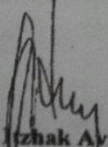
- a) Desarrollo de programas de intercambio de información de carácter institucional
- b) ~~Propiciar el desarrollo de~~ programas para la generación, actualización y normalización de información científica básica para el control y manejo de los recursos naturales renovables y no renovables
- c) Promover la capacitación en el área de la Producción Agrícola, Ganadera y Agroindustrial
- d) Generar mecanismos de intercambio para afianzar los modelos de desarrollo para pequeños y medianos productores.

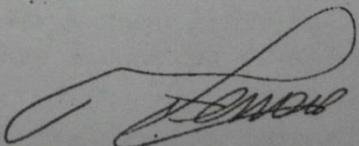
2º) Elaborar un proyecto conjunto para el desarrollo del Cooperativismo en la Provincia de Jujuy.

3º) Para avanzar en el cumplimiento de los objetivos propuestos el Gobierno de la Provincia de Jujuy y la Embajada de Israel se comprometen a integrar un grupo de trabajo conformado por un representante de cada parte que serán responsables de elaborar los planes y programas.

4º) Poner en conocimiento a la Cancillería Argentina, y al Ministerio del Interior sobre la firma del presente Acta de Cooperación.

De conformidad se firman dos ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto en el lugar y fecha indicados ut supra.

  
**Dr. Itzhak Avirán**  
Embajador del Estado de Israel

  
**Lic. Carlos Alfonso Ferraro**  
Gobernador de la Provincia de Jujuy

DIRECCION DE TRAMITES Y ARCHIVO  
ADMINISTRATIVO DE LA PROVINCIA  
Fecha: 19/09/1996  
Expediente: C-1065-96  
PALACIO DE GOBIERNO  
- JUJUY -

SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION  
FOLIO 1



Anexo N° V

**Protocolo de Cooperación entre el Departamento de la Vienne (Francia) y la  
Provincia de Jujuy (Argentina).**



**PROTOCOLO DE COOPERACIÓN ENTRE  
EL DEPARTAMENTO DE VIENNE (FRANCIA) Y  
LA PROVINCIA DE JUJUY (ARGENTINA)**

El Departamento de Vienne, República Francesa, y la provincia de Jujuy, República Argentina, en adelante los “socios”, desean continuar su cooperación y apoyar intercambios recíprocos en temas de interés común, con el objetivo de mejorar el conocimiento de las realidades sociales, culturales, ambientales y económicas de sus respectivos territorios.

Los socios han convenido en la oportunidad de confirmar su compromiso para una cooperación basada en los principios de equidad y de reciprocidad, en función de sus capacidades y en conformidad con las legislaciones francesa y argentina, así como en los tratados internacionales ratificados por Francia y Argentina.

**SEGÚN** el Código General de las Colectividades Territoriales (C.G.C.T.),

**SEGÚN** la deliberación del Consejo General del 31 de marzo de 2011 relativo a las delegaciones de capacidades del Consejo General en la Comisión Permanente,

**SEGÚN** la deliberación de la Comisión Permanente del 22 de abril de 2011 que autoriza la firma del primer protocolo de cooperación entre el Departamento de Vienne y la Provincia de Jujuy,

**SEGÚN** la deliberación del Consejo General del 20 de diciembre de 2013 relativo al presupuesto primitivo de 2014,

**SEGÚN** la deliberación de la Comisión Permanente del 23 de mayo de 2014 que autoriza la firma del presente protocolo,

## **ARTÍCULO 1 - OBJETO**

El presente protocolo tiene como objeto fijar los ejes prioritarios de cooperación entre los socios y determinar las modalidades.

## **ARTÍCULO 2 - SECTORES DE INTERÉS**

Los socios acuerdan favorecer el desarrollo de proyectos en los sectores siguientes y esmerarse, en cada uno de ellos, para respetar las buenas prácticas:

- Educación y formación:  
Estimular y desarrollar intercambios entre estudiantes, funcionarios y formadores de las instituciones a cargo de la educación y la formación en sus territorios respectivos.
- Salud:  
Favorecer y apoyar intercambios entre especialistas y estudiantes de medicina de los hospitales de los territorios asociados, gracias a la atribución de una beca anual de la Facultad de medicina de la Universidad de Poitiers.
- Cultura:  
Reforzar el conocimiento y la proyección cultural de los territorios asociados.
- Desarrollo sustentable:  
Reforzar los intercambios de conocimientos, experiencias y buenas prácticas siguiendo los principios del desarrollo sustentable en las áreas de turismo, agricultura y medioambiente.
- Economía:  
Favorecer y estimular la implicación del sector privado en los intercambios económicos y la creación de cooperaciones específicas.

## **ARTÍCULO 3 – COSTOS FINANCIEROS**

Los socios respetan la regla de financiamiento de los intercambios basada en el principio de reciprocidad. Excepto en casos debidamente especificados, el socio que viaja costea los gastos de transporte, mientras el socio que recibe costea los gastos de alojamiento, comidas y viajes inherentes a la misión.

#### **ARTÍCULO 4 - EJECUCIÓN DE LA COOPERACIÓN**

Los contenidos de los proyectos de cooperación se negocian por separado en un plazo de dos meses desde la firma del presente protocolo, en el marco de un plan de acciones de tres años reevaluado por los socios.

Al finalizar el periodo de cooperación de tres años, el plan de acciones servirá como base para evaluar e implementar la eventual prórroga de la convención.

#### **ARTÍCULO 5 - DURACIÓN**

El presente Protocolo entra en vigencia por un periodo de tres años a partir de la fecha de su firma.

Extendido en Poitiers (Francia) el 9 de Septiembre de 2014, en dos ejemplares, francés y español, a los efectos oportunos.

Vice-Presidente  
del Consejo General de Vienne



Guillaume de Russé

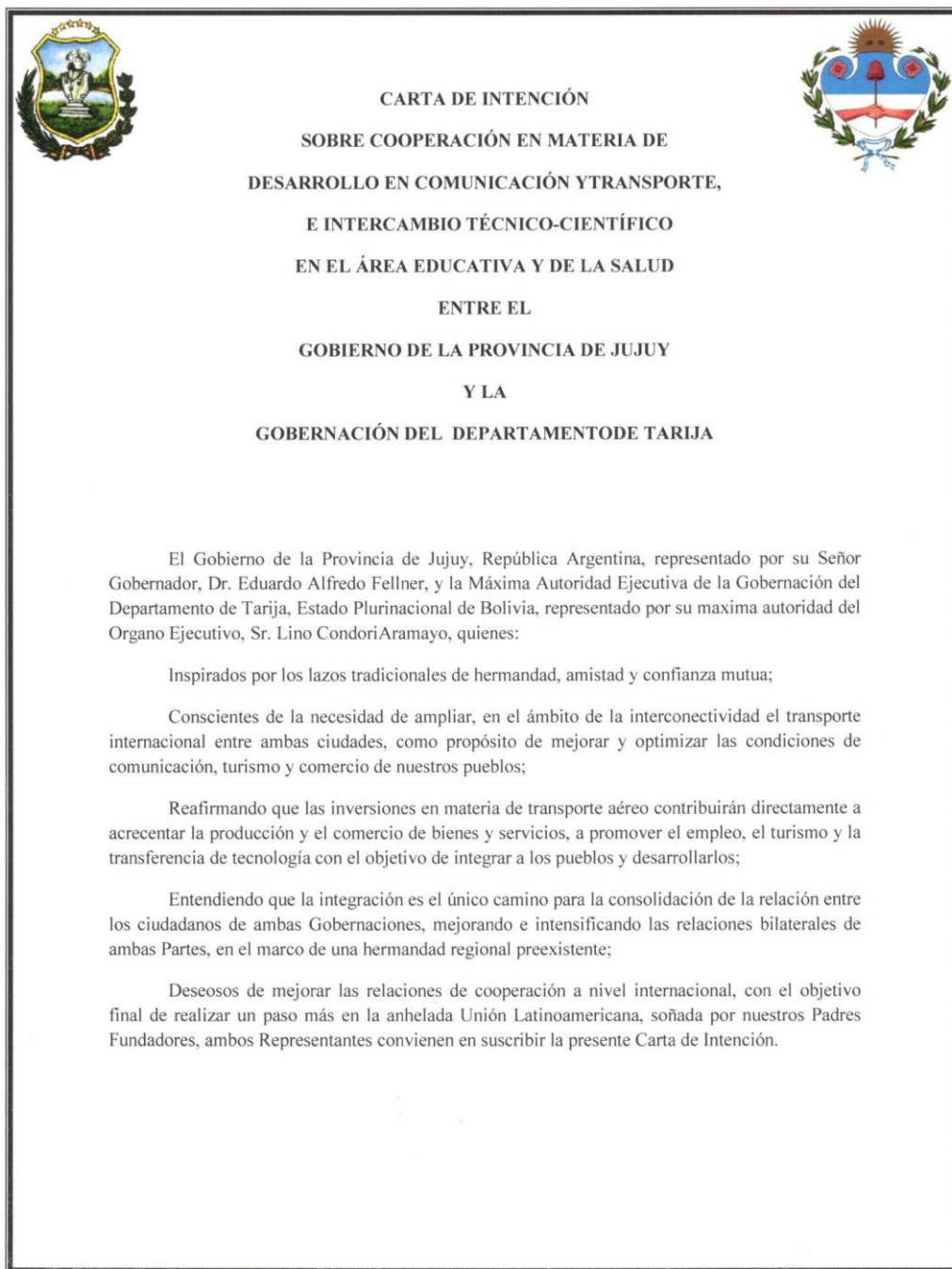
Secretaria de Integración Regional y  
Relaciones Internacionales  
de la Provincia de Jujuy



Lic. Carolina Moisés

Anexo N° VI

**Carta de Intención sobre cooperación en materia de desarrollo y comunicación y transporte, e intercambio científico-técnico en el área educativa y de la salud entre el Gobierno de la Provincia de Jujuy y el Gobierno del Departamento de Tarija.**



## **ARTÍCULO I**

### **Objetivos**

La finalidad de la presente Carta de Intención es promover el desarrollo y fomento de las iniciativas y propuestas que puedan ser formuladas a partir de la conformación de esquemas institucionales de trabajo, con el objeto de incrementar la cooperación en materia de transporte, turismo, comercio, comunicaciones, integración, salud y educación entre la Provincia de Jujuy y el Departamento de Tarija y sus respectivas zonas de influencia.

Se buscará:

1. Promover el fortalecimiento de la relación bilateral, a través de programas sectoriales de cooperación mutua;
2. Promover y facilitar la expansión de las inversiones bilaterales y la identificación de oportunidades económicas, priorizando aquellas que incorporen la transferencia de tecnología, y fomenten la investigación y desarrollo;
3. Poner en ejecución el "Plan Maestro de Desarrollo Fronterizo", elaborado en el marco de la política bilateral entre la República Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia.

## **ARTÍCULO II**

### **Cooperación para la creación de un vuelo civil directo entre la Provincia de Jujuy y el Departamento de Tarija**

Las Gobernaciones se comprometen a promover gestiones conjuntas con el objetivo de establecer un vuelo directo entre la Provincia de Jujuy y el Departamento de Tarija y viceversa, a través de las empresas de aeronavegación comercial habilitadas para tal efecto tales como Boliviana de Aviación, Aerolíneas Argentinas, y cualquier otra empresa de aviación comercial que manifieste su interés en la integración de ambos firmantes, y en el desarrollo de esta ruta aerocomercial.

A tal fin, se facultará a las respectivas áreas de turismo de cada Gobernación, para que conjunta y/o individualmente realicen las gestiones que correspondan ante los organismos nacionales de control comercial aéreo, y las empresas de aeronavegación mencionadas.

## **ARTÍCULO III**

### **Cooperación para el fortalecimiento de la asistencia social entre la Provincia de Jujuy y el Departamento de Tarija**

Las Gobernaciones se comprometen a promover el establecimiento de una Representación Oficial de Jujuy en la ciudad de Tarija, y una Representación Oficial de Tarija en la ciudad de San Salvador de Jujuy, con el objeto de:

1. Promover el intercambio turístico;
2. Asistencia social en situaciones de emergencia, en coordinación con las instituciones facultadas a tal efecto;
3. Disponer de información específica sobre la realidad económica y social de ambas regiones.

#### **ARTÍCULO IV**

##### **Cooperación para el intercambio técnico-científico y educativo entre la Provincia de Jujuy y el Departamento de Tarija**

Las Gobernaciones se comprometen a facilitar una mayor cooperación entre personas físicas y jurídicas, en especial con universidades e institutos de capacitación técnica. Con este fin, conviene promover lo siguiente:

1. La asistencia cooperativa entre profesionales de la salud de ambas ciudades;
2. El intercambio de conocimientos y avances en materia de tecnología agropecuaria;
3. La promoción y traspaso de información entre la Universidad Nacional de Jujuy y la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho, de la ciudad de Tarija en el marco de la Red de Universidades de Frontera.

#### **ARTÍCULO V**

##### **Cooperación para el intercambio económico entre la Provincia de Jujuy y el Departamento de Tarija**

Las Gobernaciones se comprometen a promover y participar en los eventos de naturaleza económica y comercial que se realicen habitualmente en ambas ciudades, entre ellos la Feria Expojujuy, de carácter bienal, y en la Exposur, con carácter anual.

#### **ARTÍCULO VI**

##### **Disposiciones Finales**

La presente Carta de Intención entrará en vigencia a partir del día de su firma.  
A tales efectos se firmarán dos copias de igual tenor.

San Salvador de Jujuy, 22 de agosto de 2014.



Por la Gobernación del Departamento de Tarija



Por el Gobierno de la Provincia de Jujuy



## Anexo N° VII

### **Acta de acuerdo entre la Región de Tarapacá y la Provincia de Jujuy.**



GOBIERNO REGIONAL DE TARAPACÁ

#### **ACTA DE ACUERDO**

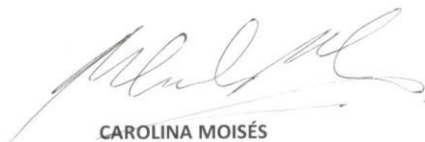
---

En Iquique, a 13 de agosto del presente año y en el marco de la visita de la delegación del gobierno de Jujuy, integrada por la Licenciada Carolina Moisés, Alejandro Safarov y Luis Rodríguez, se levanta la siguiente acta que da cuenta del trabajo y de los temas analizados.

#### **ACUERDOS:**

1. Impulsar la conectividad aérea entre el NOA argentino y la región de Tarapacá.
2. Poner en marcha el Convenio Médico y de salubridad firmados el año 2012 y 2013, para ello se coordinará mesa de trabajo entre las autoridades del área.
3. Solicitar al gobierno respectivo la evaluación de prefactibilidad de un nuevo camino que une Iquique con Jujuy.
4. Destacar la importancia de la salida al Asia por la vía de los puertos de Arica, Iquique, Mejillones y Antofagasta. En ese sentido, será importante abordar el tema portuario con vocación de mayor decisión.
- 5.- Se constata la necesidad de generar los necesarios consensos para el desarrollo económico conjunto del NOA argentino y el norte tarapaqueño.
- 6.- Se requiere confeccionar una agenda de trabajo que explicita espacios comunes de colaboración, detectar nudos críticos que requieran solución, además establecer cronogramas que incluyan acciones de corto, mediano y largo plazo.
- 7.- Potenciar por el gobierno regional de Tarapacá la participación en la EXPO JUY, contando para ello con el apoyo del gobierno salteño.
- 8.- Plantear al gobierno central chileno la importancia que la región de Tarapacá se integre a la agenda de trabajo que realizan las regiones de Jujuy y Antofagasta.
- 9.- Coordinar las acciones entre el gobierno regional de Tarapacá y el nivel central con el objetivo de mejorar la conectividad carretera y férrea, apuntando a mejorar el acceso a los puertos del pacífico, en especial los de Arica, Iquique, Mejillones y Antofagasta.
- 10.- Fomentar la apertura de oficinas de difusión turística y económica en las ciudades de Iquique y Jujuy, los que compartiendo costos podrían aumentar los flujos turísticos entre el norte chileno y el nor oeste argentino.

FIRMAN



CAROLINA MOISÉS  
SECRETARIA DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES



RICHARD ALFONSO GODOY AGUIRRE  
PRESIDENTE CONSEJO REGIONAL DE TARAPACÁ



JORGE ALFREDO SORIA MACCHIAVELLO  
PRESIDENTE COMISIÓN INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES  
PRESIDENTE COMISIÓN INTEGRACIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES



RUBÉN JORGE BERRIOS CAMILO  
PRESIDENTE COMISIÓN TURISMO Y PATRIMONIO REGIONAL



Anexo N° VIII

**Memorando de Entendimiento entre la Región de Antofagasta y la Provincia de Jujuy.**



**MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO  
ENTRE  
LA REGIONAL DE ANTOFAGASTA - REPUBLICA DE CHILE  
Y LA PROVINCIA DE JUJUY - REPUBLICA DE ARGENTINA**

*En virtud del desarrollo estratégico de nuestras dos regiones, y ante la necesidad de crear lazos de amistad y cooperación mutua que fortalezcan la unión y amistad entre la Regional Antofagasta – Chile y la Provincia de Jujuy – Argentina, que acrediten la colaboración mutua y la solidaridad recíprocas entre los pueblos en el ámbito cultural, social y económico, el Intendente del Gobierno Regional de Antofagasta, D. Cristian Rodríguez Salas, y el Gobernador de la Provincia de Jujuy, D. Walter Basilio Barrionuevo, concientes de la importancia de la hermandad y ayuda mutua.*

*Convencidos de la necesidad de fortalecer las relaciones inspiradas en comunes deseos de paz, amistad, desarrollo con equidad y bienestar de sus ciudadanos, acuerdan suscribir el presente Memorando de Entendimiento, en los siguientes términos:*

**CONSIDERANDO:**

*Que, se hace necesario la implementación de políticas públicas conjuntas, para la promoción de diversas áreas que contribuyan a la consolidación de acciones concretas en el desarrollo de centros de atracción turística, cultural, patrimonial, desarrollo económico, desarrollo sostenible, medio ambiente, inclusión social y gobernabilidad, a fin de fortalecer los lazos de amistad y cooperación mediante el desarrollo de interés común;*

*Que, resulta necesario profundizar la integración de ambos pueblos a través del desarrollo de la actividad económica y cultural, en el convencimiento de que su fortalecimiento contribuirá al desarrollo de los respectivos pueblos y facilitará el intercambio de experiencias;*



*Que, a fin de implementar la cooperación referida;*

**ACUERDAN:**

*Suscribir el presente Memorando de Entendimiento a fin de propiciar y desarrollar actividades de cooperación en diversas áreas que resulten de interés de ambas partes, tales como el intercambio de experiencias exitosas que promuevan el desarrollo económico, desarrollo sostenible, inclusión social, gobernabilidad, educación, cultura, deporte y el turismo con el propósito de mejorar la calidad de vida de nuestras poblaciones y potenciar la instrucción de nuestros pueblos.*

*Para materializar las intenciones declaradas, ambas partes, a través de sus organismos competentes, definirán una agenda de trabajo conjunta que se materialice en acciones concretas para la consecución de los objetivos del presente Memorando de Entendimiento.*

*Se comprometen a sumar capacidades y esfuerzos para integrar una “Red de Agencias de Promoción Cultural, Turística, y Comercial” que vincule a ambas regiones. Asimismo, promuevan la vinculación de los corredores de integración física entre el Atlántico y el Pacífico, por los territorios del Gobierno Regional de Antofagasta y la Provincia de Jujuy.*

*El presente Memorando de Entendimiento tendrá una duración de dos años y se renovará automáticamente por períodos iguales, salvo notificación en contrario de alguna de las partes.*

*En prueba de conformidad se suscriben dos ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto en la ciudad de San Salvador de Jujuy, a los 8 días de octubre de 2009.*

**Walter Basilio Barrionuevo**  
**Gobernador**  
**JUJUY - ARGENTINA**

**Cristian Rodríguez Salas**  
**Intendente Regional**  
**ANTOFAGASTA –**  
**CHILE**



Anexo N° IX

**Declaración Conjunta entre la Región de Antofagasta y la Provincia de Jujuy.**

**DECLARACION CONJUNTA  
ENTRE EL GOBIERNO REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
REPUBLICA DE CHILE Y EL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE JUJUY  
REPUBLICA ARGENTINA**

En la ciudad de Antofagasta, Segunda Región de la República de Chile, a los veintiséis días del mes de julio del año dos mil diez, encontrándose reunidos el señor Gobernador de la Provincia de Jujuy, República Argentina, D. Walter Basilio Barrionuevo, y el señor Intendente Regional de Antofagasta, República de Chile, Sr. Álvaro Fernández Slater suscriben la presente

**DECLARACIÓN CONJUNTA**

Ratifican el Memorando de Entendimiento celebrado el 8 de Octubre de 2009 entre ambos Gobiernos, en la ciudad de San Salvador de Jujuy, Provincia de Jujuy, República Argentina, reiterando sus fundamentos y propósitos, con la finalidad de propiciar y desarrollar actividades de cooperación en diversas áreas que resulten de interés mutuo, y especialmente, promover la vinculación de los corredores de integración física entre los Océanos Atlántico y Pacífico, por los territorios de Antofagasta y Jujuy.

Destacan la relevancia de todos aquellos temas que son prioritarios en sus objetivos de gobierno, tales como el desarrollo económico, sostenibilidad o sustentabilidad, inclusión social, gobernabilidad, salud, cultura, educación, deporte, turismo y todo aquello que tenga por objetivo, en definitiva, mejorar la calidad de vida de la población.

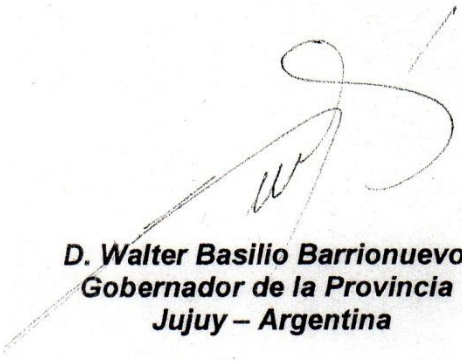
Manifiestan su intención de implementar acciones que tengan por objeto fortalecer el Sistema Jama, compuesto de una red vial totalmente pavimentada, servicios y obras complementarias que, en la actualidad, constituyen el segundo paso cordillerano que une a Argentina y Chile en volumen de cargas y cantidad de pasajeros registrados.

Expresan que, con la finalidad de optimizar la eficiencia del intercambio comercial y turístico, resulta necesario profundizar y probar mecanismos que tengan mayor dinamismo en materia migratoria, aduanera y zoo-fitosanitaria, intentando la utilización de infraestructura existente para la generación de espacios de control integrado, superando los problemas que origina la existencia de puestos de verificación de ingreso y egreso ubicados a distancias considerables entre unos y otros.

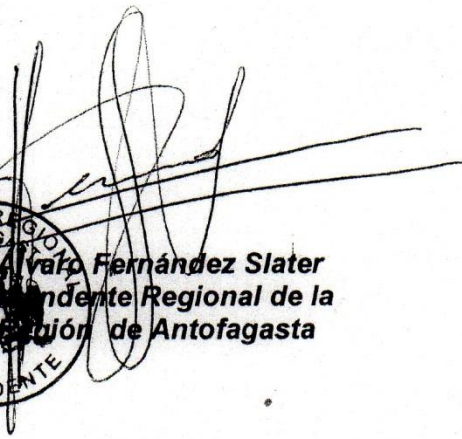
A tal fin, el Gobierno de Jujuy, reitera su formal invitación a fin de que las autoridades de control chileno, se instalen en el área que, al efecto, se encuentran construidas en el edificio destinado al Complejo Fronterizo Jama, ubicado en el límite internacional argentino-chileno, en el Departamento de Susques, Provincia de Jujuy, República Argentina.

En este sentido, se comprometen a realizar las presentaciones y gestiones que fueren necesarias por ante los Gobiernos de las Repúblicas de Argentina y Chile y sus respectivas Cancillerías, a fin de que se habilite al Complejo Fronterizo Jama, ubicado en el Departamento de Susques, Provincia de Jujuy, República Argentina, como integrado y de cabecera única.

Finalmente, en el marco de las celebraciones del Bicentenario de la Independencia, aunar esfuerzos y lazos de paz, amistad, cooperación y hermandad entre la Región de Antofagasta y la Provincia de Jujuy, reiterando los votos de una alianza fundacional y estratégica que nos posicione como parte del corazón geo-político de América del Sur.



**D. Walter Basilio Barrionuevo**  
**Gobernador de la Provincia**  
**Jujuy – Argentina**



**Iván Fernández Slater**  
**Intendente Regional de la**  
**Región de Antofagasta**



Anexo N° X

**Acta Acuerdo entre la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy y la Gobernación de El Loa (Intendencia Regional de Antofagasta).**



Gobierno de  
**JUJUY**

Secretaría de  
**Integración Regional y  
Relaciones Internacionales**

**ACTA ACUERDO SUSCRITA POR LA  
SECRETARIA DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES  
DE LA PROVINCIA DE JUJUY  
Y LA GOBERNACION DE EL LOA (INTENDENCIA REGIONAL de ANTOFAGASTA)**

En la ciudad de San Salvador a los 26 días del mes de septiembre del 2014, reunidos en la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy, la Secretaria de Estado Lic. María Carolina Moisés en representación del Gobierno de la Provincia de Jujuy, y el Sr. Claudio Lagos en su carácter de Gobernador de la Provincia de El Loa (Intendencia Regional de Antofagasta), conjuntamente con el Sr. Rodolfo Carus Contreras Coordinador de los Pasos Fronterizos de la región de Antofagasta, con el objeto de llevar adelante políticas conjuntas en relación al Paso Integrado Fronterizo de Jama.-

El Gobierno El Loa manifiesta la necesidad de realizar reparaciones en el complejo habitacional de los funcionarios Chilenos en Jama, tanto masculinos como femeninos, asumiendo la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales el compromiso de gestionar ante el Ministerio de Infraestructura, Planificación y Servicios Públicos de Jujuy, para la inmediata respuesta a los requerimientos.-

La Lic. Carolina Moisés expuso además sobre los avances en cuanto a la inauguración del servicio emergencia médica y su próxima puesta en operatividad dentro del Complejo Fronterizo de Jama con disponibilidad 24 horas de una ambulancia, asistente de salud con el equipamiento necesario para atender situaciones de emergencia.-

En materia de integración turística y la conformación de circuitos integrados el Gobierno de El Loa compromete realizar gestiones para garantizar la presencia de operadores turísticos de San Pedro de Atacama para los días 9 y 10 de octubre de 2014 en la Comisión de Turismo del Comité Binacional Norte Grande, y el día 11 de octubre en la Comisión de Turismo de ZICOSUR.-

Con miras a cumplirse los 21 años de la habilitación oficial del Paso de Jama, se proyectan acciones conjuntas para la celebración de un nuevo aniversario a llevarse a cabo el día 6 de diciembre del corriente año.-

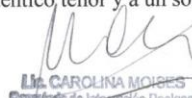
En el contexto de la Cooperación Sanitaria entre ambos gobiernos se proyecta generar el marco propicio para el intercambio de conocimiento profesionales, derivación de pacientes y desarrollar la interconectividad académica a través de medios informáticos.-

Finalmente, el Gobernador de El Loa y la Secretaria de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy proponen la realización de una jornada de capacitación en materia de sismología y sistemas de emergencia a cargo de especialistas chilenos.-

No siendo para más, se firman dos ejemplares de idéntico tenor y a un solo efecto.-

  
Claudio Lagos G.  
Gobernador Provincial El Loa  
Chile



  
Lic. CAROLINA MOISES  
Secretaria de Integración Regional  
y Relaciones Internacionales

Anexo N° XI

**Mapa de la Zona de Integración del Centro Oeste de Sudamérica (ZICOSUR).**

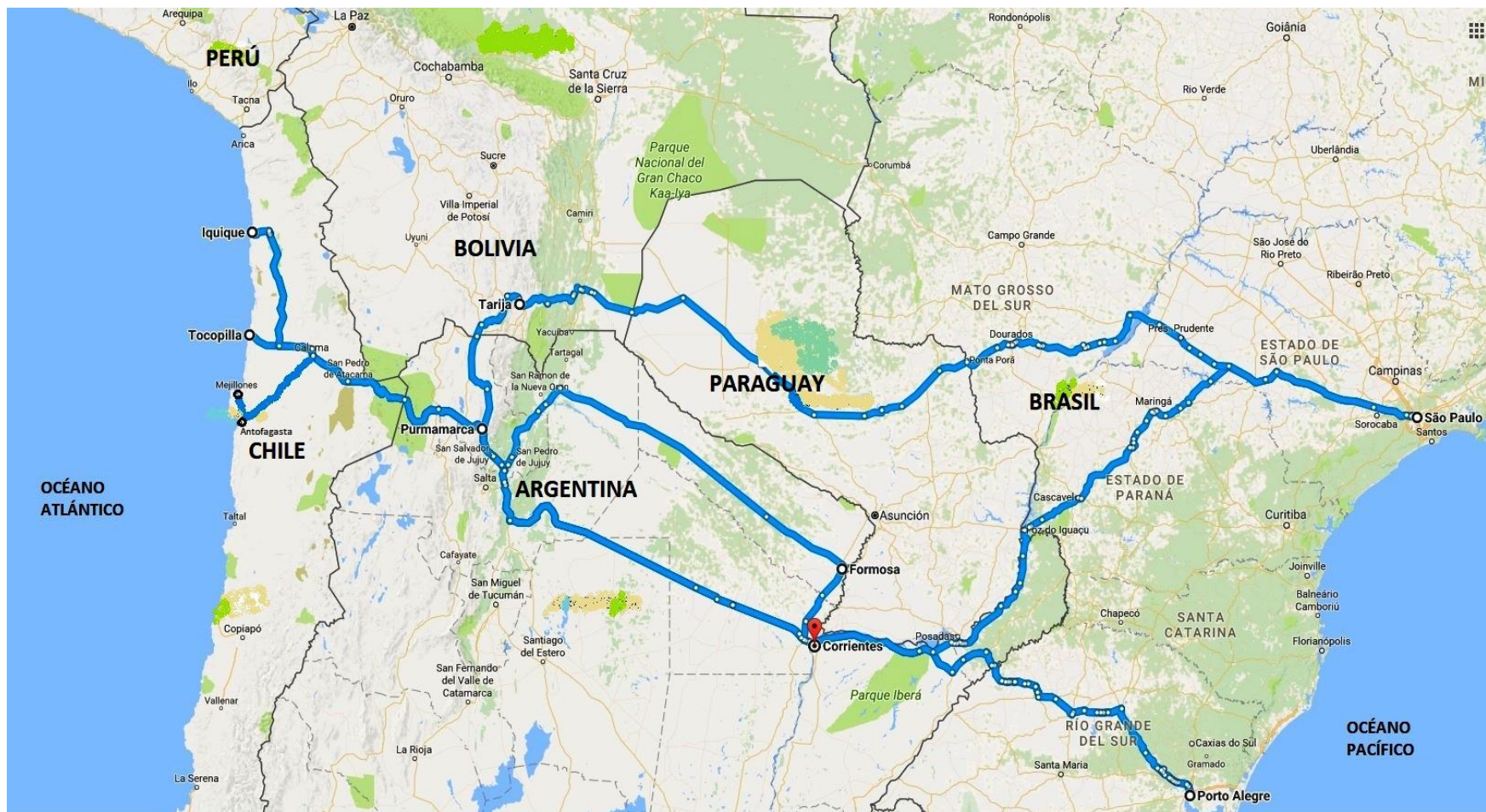


Fuente: ZICOSUR, noviembre de 2015.



## Anexo N° XII

### Mapa del Corredor Bioceánico de Capricornio



Fuente: elaboración propia en base a recursos de Google Maps, octubre de 2017.